

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

ilegalismos
e a produção da cidade

Daniel Hirata
Lia de Mattos Rocha
Orlando Alves dos Santos Junior
Organizadores

Cadernos Metrópole
v. 26, n. 61
set/dez 2024

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6100>

Artigo publicado em Open Access
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfouri / PUC-SP

Cadernos Metr pole / Observatório das Metr poles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciar  com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos. I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metr poles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metr poles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metr pole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metr poles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metr poles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fund o

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

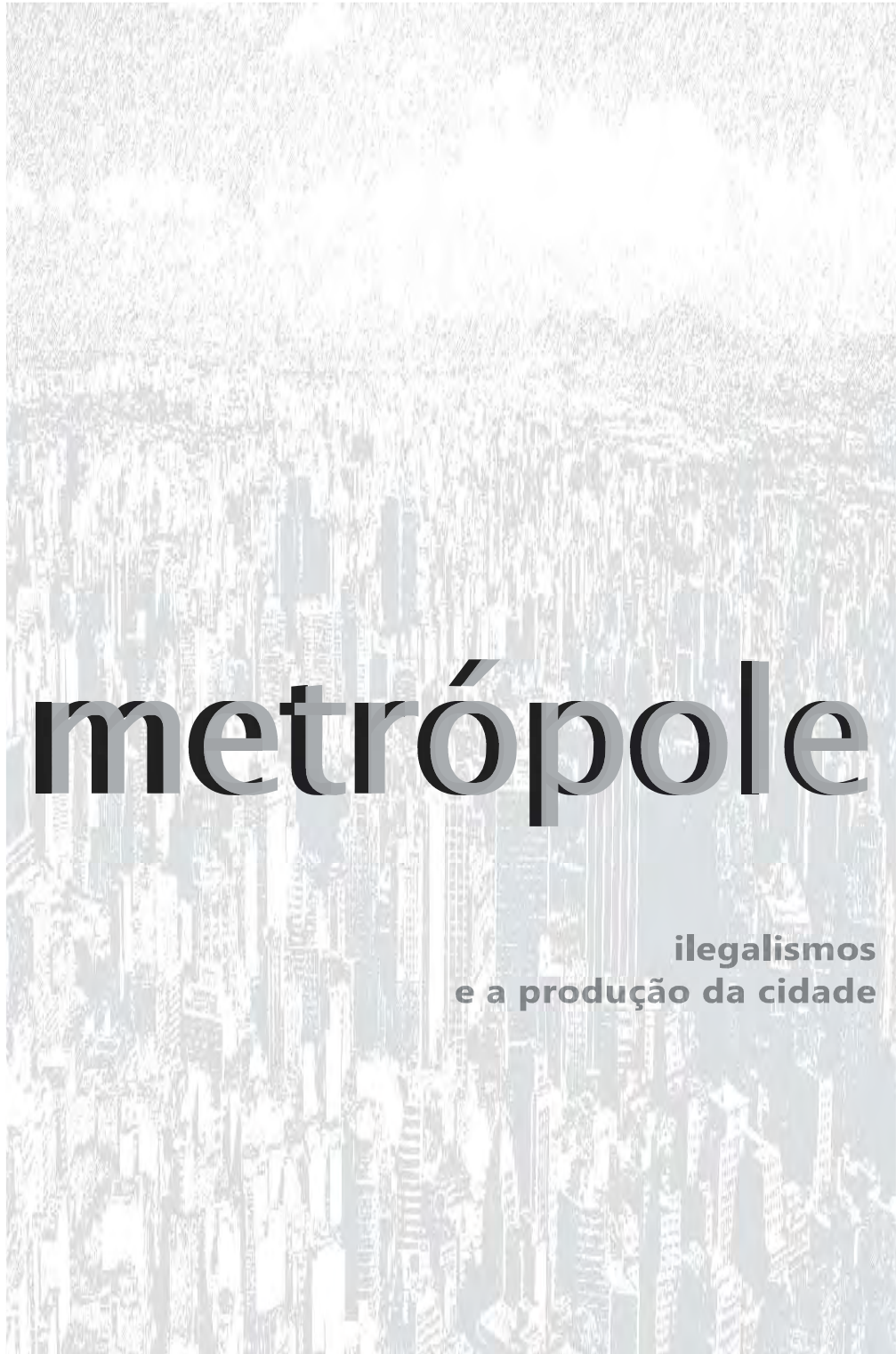
cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira





metrópole

**ilegalismos
e a produção da cidade**



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

Thiago Pacheco Ferreira

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Carla Teresa Martins Romar,
Ivo Assad Ibri, José Agnaldo Gomes, José Rodolpho Perazzolo,
Lucia Maria Machado Bógus, Maria Elizabeth B. T. Morato Pinto de Almeida,
Rosa Maria Marques, Saddo Ag Almouloud,
Thiago Pacheco Ferreira (Diretor da Educ)

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16
05014-901 São Paulo - SP - Brasil
Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085
educ@pucsp.br
www.pucsp.br/educ

ABEU
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Luciana Teixeira Andrade (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Orlando Alves dos Santos Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Sérgio de Azevedo (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Cristina Fernandes (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ana Lucia Nogueira de P. Britto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Ana Maria Fernandes (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) Andrea Claudia Catenazzi (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Arlete Moyses Rodrigues (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos José Cândido G. Fortuna (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Edna Maria Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Eduardo Salvador María Léopore (Pontifícia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires/Argentina) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Francisco César Pinto da Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/São Paulo/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Geraldo Magela Costa ((Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Gilda Collet Bruna (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heliana Comin Vargas (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heloísa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Jesus Leal Maldonado (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) José Tavares Correia Lira (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Leila Christina Duarte Dias (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Luís Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Márcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Maria Cristina da Silva Leme (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Maria do Livramento M. Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Marília Steinberger (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Marta Domínguez Pérez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Montserrat Crespi Vallbona (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ralfo Edmundo da Silva Matos (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Raquel Rolnik (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Roberto Luís de Melo Monte-Mór (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Rogério Proença de Sousa Leite (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Sarah Feldman (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

Colaboradores *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ana Marcela Ardila Pinto (Universidade Federal de Minas Gerais-UFG, Belo Horizonte/MG/Brasil) Anderson Kazuo Nakano (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) Antonio Carlos Rafael Barbosa (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Bianca Freire-Medeiros (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Blanca Ramírez (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, Xochimilco, Ciudad de México/México) Bruno de Souza Coutinho Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Camila Maleronka (Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/MA/USA) Carmen Fontes de Souza Teixeira (Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador/BA/Brasil) César Pinheiro Teixeira (Universidade Vila Velha-UVV, Vila Velha/ES/Brasil) Cristina de Araújo Lima (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Cristóvão Fernandes Duarte (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Daniel Ganem Misse (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Daniel Veloso Hirata (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Daniele Batista Brandt (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) David Maciel de Mello Neto (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Debora Sanches (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Denilson Soares Cordeiro (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) Denise de Alcântara Pereira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Doriam Luis Borges de Melo (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Edson Miagusko (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Elisa Maria Almeida Vasconcelos (Universidade Federal do Pará-UFPA, Belém/PA/Brasil) Estevam Vanale Otero (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Eugenia Motta (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Eugenio Fernandes Queiroga (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Fábio Araújo (Instituto Federal do Rio de Janeiro-IFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Fernando de Jesus Rodrigues (Universidade Federal de Alagoas-UFAL, Maceió/AL/Brasil) Guilherme Moreira Petrela (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) Helena Ribeiro (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Isis de Mar Marques Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil) João Alcântara de Freitas (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) João Felipe Pereira Brito (Universidade de Lisboa-UL, Lisboa/Portugal) João Trajano de Lima Sento-Sé (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) José Claudio Souza Alves (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRJ, Seropédica/RJ/Brasil) José Lindomar Coelho Albuquerque (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) Juliana Farias (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Juliana Vinuto Lima (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Klarissa Almeida Silva Platero (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Larissa de Alcântara Viana (Universidade São Francisco-USF, Bragança Paulista/SP/Brasil) Leonardo José Ostronoff (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Leticia Moreira Sígolo (Universidade São Judas Tadeu-USJT, São Paulo, SP/Brasil) Lia de Mattos Rocha (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Liliana Lopes Sanjurjo (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Luana Dias Motta (Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR, São Carlos/SP/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcella Carvalho de Araújo Silva (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Marcos Paulo Fuck (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Maria Ermelina Brosch Malatesta (profissional autônoma, São Paulo/SP/Brasil) Maria Raquel Passos Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Monica Muniz Pinto de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) Nalayne Mendonça Pinto (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Orlando Alves dos Santos Jr. (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafael Godoi (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafael Soares Gonçalves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafaela Resende Sanches (Centro Universitário de Belo Horizonte-UNIBH, Belo Horizonte/MG/Brasil) Raquel Rolnik (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Renata Maria de Almeida Martins (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Renato Coelho Dirk (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Roberto Kant de Lima (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Rodrigo José Firmino (Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, Curitiba/PR/Brasil) Soraya Silveira Simões (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Suyá QuintsIr (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Taísa de Oliveira Amendola Sanches (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Tarcyla Fidalgo Ribeiro (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Thiago de Carvalho Guadalupe (Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN, Vitória/ES/Brasil) Vittorio da Gamma Talone (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Volia Regina Costa Kato (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Wellington da Silva Conceição (Universidade Federal do Maranhão-UFMA, São Luís/MA/Brasil) William Eufrazio Nunes Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil)

sumário

dossiê: ilegalismos e a produção da cidade

Illegalisms, armed territorial control and the city: reflections from the perspective of a research agenda	Ilegalismos, controle territorial armado e a cidade: reflexões na perspectiva de uma agenda de pesquisa Daniel Hirata Lia de Mattos Rocha Orlando Alves dos Santos Junior
Urban slaughters in the city and Metropolitan Region of São Paulo (2009-2020)	Chacinas urbanas na cidade e na Região Metropolitana de São Paulo (2009-2020) Camila de Lima Vedovello
Animals wearing combat boots: relationships between bookies and militiamen in the West Zone of the city of Rio de Janeiro	Bichos de coturno: as relações entre bicheiros e milicianos da zona oeste Matheus Vieira
Political violence in Baixada Fluminense: political power and power to kill	Violência política na Baixada Fluminense: poder político e poder de matar Leandro Marinho André Rodrigues
Colonelism without a subject: colonial illegalisms and power concentration	Coronelismo sem sujeito: ilegalismos coloniais e concentração de poder José César de Magalhães Júnior
Chaos as a strategy and “protection” as a commodity in São Paulo’s “Cracolândia”	Caos como estratégia e a “proteção” como mercadoria na “cracolândia” paulistana Thiago Godoi Calil Aluizio Marino
Militarization, militianization, and crime management in the neoliberal city	Militarização, milicianização e gestão do crime na cidade neoliberal Laurindo Dias Minhoto Pedro de Almeida Pires Camargos Eduardo Altheman C. Santos
Armed groups and the organization of work in the real estate market	Os grupos armados e a organização do trabalho no mercado imobiliário Ivan Zanatta Kawahara
State, illegality and space production in Culiacán, Sinaloa, Mexico	Estado, ilegalidade e a produção do espaço de Culiacán, Sinaloa, México Diana Zomera Partida Antonio Fuentes Díaz
Informal Real Estate in São Paulo’s peripheries: illegalisms under a rent-seeking logic	Produção imobiliária em periferias de São Paulo: ilegalismos sob lógica rentista Isadora de Andrade Guerreiro

“Mirrored reflections”: moral communities among “military police officers”, “militias”, and “pi-lícias” in Rio de Janeiro

Urban borders, markets in dispute: power games in the production of spaces

The social effects of crime on the dynamics of Fortaleza, Ceará, Brazil

“Siege by terror” in disputed territories in the West Zone of Rio de Janeiro

“Jogo de espelhos”: comunidades morais entre “polícias”, “milícias” e “pi-lícias” cariocas
Eduardo de Oliveira Rodrigues

Fronteiras urbanas, mercados em disputa: jogos de poder na produção de espaços
Larissa Gdynia Lacerda
Vera da Silva Telles

Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil
Luiz Fábio S. Paiva
Suiany Silva de Moraes
Valéria Pinheiro

O “cerco pelo terror” em territórios em disputa na Zona Oeste/RJ
Monique Batista Carvalho
Jonathan William Bazoni da Motta

Artigos complementares

Competences in dispute: construction regulation in the I Housing Congress, 1931

The Ribeirão Preto Metropolitan Region: allocation of financial resources to SDGs

Grammars of development. From informal economy to informal settlements

Land price and urban hierarchy in a medium city: the case of Uberlândia, Minas Gerais

Review of Master Plans in advanced neoliberalism: the case of Porto Alegre, Rio Grande do Sul

Spatiality and control of bodies: Boa Vista and the Venezuelan human mobility

Competências em disputa: regulamentação de construções no I Congresso de Habitação, 1931
Raquel Oliveira Jordan

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto: alocação de recursos financeiros em ODS
Erasmus José Gomes

Gramáticas do desenvolvimento. Da economia informal aos assentamentos informais
Renato Balbim

Preço da terra e hierarquia urbana em uma cidade média: estudo de Uberlândia/MG
Gabriel do Carmo Lacerda

Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS
Clarice Misoczky de Oliveira
Igor Nicolini

Espacialidade e controle dos corpos: Boa Vista e a mobilidade humana venezuelana
João Carlos Jarochinski Silva
Gabriella Villaça
Vanessa Palácio Boson

Cadernos Metrópole

Ilegalismos, controle territorial armado e a cidade: reflexões na perspectiva de uma agenda de pesquisa

Introdução

Este dossiê foi gestado através de um conjunto de discussões realizadas pela “Rede Ilegalismos e a Produção da Cidade”¹ em diferentes momentos: em encontros quinzenais de debate, em seminários nacionais e internacionais promovidos pelo grupo, em uma disciplina interinstitucional e também em uma série de publicações nas quais esse conjunto de textos se insere. De fato, os três organizadores do dossiê são absolutamente tributários dessas discussões e, dessa forma, iniciamos esta apresentação agradecendo a todos os participantes da Rede, que envolve grupos de pesquisa de diferentes universidades, ONGs, movimentos sociais, instituições estatais e organizações filantrópicas.

No cerne dessas discussões, está o entendimento das dinâmicas contemporâneas de produção do espaço urbano associadas a um conjunto de atores e práticas situadas nos interstícios entre legalidade e ilegalidade. Para o caso do Rio de Janeiro, é possível dizer que muitas linhas de continuidade histórica sedimentam camadas fundamentais do “fazer a cidade” através de toda uma zona cinzenta que sempre embaralhou as fronteiras entre Estado e sociedade, o mundo oficial e oficioso, sendo essa trama parte das dinâmicas de uma cidade historicamente muito desigual. Contudo, parece-nos que, com o surgimento das milícias, elas mesmas herdeiras dos esquadrões da morte e dos grupos de extermínio, pode-se dizer que se inicia uma importante atualização dessa história já sedimentada. Referimo-nos a um tipo de economia urbana abertamente extrativa cujo horizonte é a acumulação por despossessão, seja por meio de práticas estatais marcadas pelo autoritarismo político violento contra pessoas negras, pobres e faveladas, seja por meio de grupos armados que têm como coração de seus negócios a própria cidade e as práticas de extorsão.

As milícias reconfiguraram o campo dos ilegalismos no Rio de Janeiro. Isto significa que atuam em uma economia política criminal que se organiza de forma muito mais próxima aos poderes políticos e policiais que as facções do tráfico de drogas, por serem herdeiras de redes ilegais formadas pelo jogo do bicho, por terem sido formadas prioritariamente por policiais e outros agentes de estado, por terem construído negócios em escala superior à velha “política da bica d’água”, por alavancarem de cima a baixo novos representantes públicos e funcionários de estado. Em seguida, porque tais grupos atuaram, desde o início, em negócios que envolviam a ocupação de terras, a construção de imóveis, a compra e locação imobiliária, o provimento de infraestrutura urbana de transporte, de lixo, entulho, água, gás de cozinha, seguindo, portanto, um modelo de negócios muito diversificado, mas sempre tendo por palco o urbano.



Em permanente transformação, a atuação das milícias e dos grupos armados que controlam territórios populares vem sofrendo diversas reconfigurações nos últimos anos. Reconhecidas como um fenômeno originado no Rio de Janeiro, mas – em formatos variados – também presentes em outros lugares do Brasil, as milícias parecem ter ingressado em uma nova fase de controle ostensivo dos territórios, investindo na diversificação dos seus negócios e na sua expansão para outras áreas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e para outras cidades no Brasil. Da mesma forma, o tráfico de drogas também se reconfigura, adotando práticas semelhantes às aquelas promovidas por grupos milicianos. A produção e a exploração do mercado imobiliário e dos serviços urbanos parecem conformar-se como um elemento central no novo modelo de negócios dos grupos paramilitares. O modelo econômico das milícias encontra sustentação tanto no controle armado dos territórios como na articulação com o sistema institucional político, no qual lideranças vinculadas ou apoiadas por grupos milicianos buscam se eleger e serem reconhecidas como representantes na intermediação de interesses das comunidades junto ao poder executivo.

Nessa renovada atuação dos grupos armados em geral e das milícias em particular, a questão urbana parece ter se tornado central, seja do ponto de vista dos negócios, da dinâmica dos conflitos, de disputas e negociações de suas redes formadas entre a legalidade e a ilegalidade, como também no impulsionamento de dinâmicas societárias nas quais o uso da força, o clientelismo político e as formas violentas de empreendimentos vão se apoiando na produção do espaço urbano – em particular nas suas redes infraestruturais.

Nesse contexto, parecem ser grandes os desafios de compreensão empírica e da análise teórica e conceitual para definir as diferentes configurações dos grupos armados, e especialmente as milícias, e entender os processos correlatos de militarização e milicialização das cidades, tendo em vista a diversidade desses fenômenos nas cidades brasileiras. O extrativismo presente nas suas práticas econômicas rurais e urbanas, o autoritarismo político e social como medida de construção do tecido social, ambos situados em práticas e representações sociais, constituem fenômenos multifacetados que exigem a composição de diferentes pesquisas para serem mais bem compreendidos.

Entendendo os ilegalismos como um fenômeno transnacional, em especial no Sul Global, e expressão das contradições do capitalismo contemporâneo, o presente Dossiê buscou mobilizar contribuições que apresentassem situações concretas de atuações de grupos armados em relação com dinâmicas urbanas, assim como também construções conceituais originais que permitissem o avanço do entendimento dessas questões apontadas.

Notas inconclusas sobre milícias, facções do tráfico e configurações de ilegalismos

A partir das contribuições apresentadas e também de diálogo acadêmico realizado na Rede Ilegalismos e a Produção da Cidade, nesta apresentação, propomos sistematizar e aprofundar elementos de nossas reflexões, em torno de algumas notas inconclusas, de forma a provocar o debate e contribuir para uma agenda de pesquisa.

Configurações de controle armado territorial são fenômenos históricos e conformaram-se a partir da progressiva organização de grupos criminosos

Ao afirmar que as configurações de controle armado territorial são fenômenos históricos, buscamos destacar que não se trata de um fenômeno novo, mas, pelo contrário, trata-se de práticas presentes há muito tempo na história do Brasil e de muitos países latino-americanos, em especial das periferias das suas grandes cidades, assumindo diferentes configurações e características específicas. A análise da sua gênese mostra seus vínculos históricos com a cultura autoritária e as formas de dominação mobilizadas pelas elites no continente. Mas, apesar de ser antigo, existem mudanças que precisam ser estudadas, interpretadas e compreendidas.

O controle territorial armado por grupos criminais é um fenômeno histórico que se expressa em configurações caracterizadas por vínculos de oposição, aliança, cooperação, conflito e competição com o sistema legal e com outros grupos criminais existentes no território e fora dele.

No caso do Rio de Janeiro, especificamente as conformações das quadrilhas de tráfico de drogas ilícitas e dos grupos milicianos têm se dado de forma correlacionada. Ou seja, as transformações em um grupo (território, redes de fornecimento, mercados e mercadorias exploradas, etc.) produzem adaptações em outros grupos que com ele competem. Nesse sentido, as transformações e adaptações observadas na forma de organização desses grupos armados são contínuas e articuladas à disputa por recursos e mercados. No mesmo sentido, os controles territoriais armados estruturam-se em contextos de grandes precariedades materiais e simbólicas, produzidas pelo mercado e pelo Estado, e produzem diferentes formas de "cerco" na vida dos que habitam tais espaços (Alves, 2003; Silva, 2008; Leite et al., 2018; Rocha, 2019; Cano e Duarte, 2012).

A oposição milícia/tráfico é estruturante dessas configurações

Ainda que "tráfico" e "milícia" sejam igualmente formas de controle territorial armado, as configurações que esse controle assume se estruturam a partir da distinção entre eles. A bibliografia sobre crime e controle territorial no Rio de Janeiro definiu os grupos milicianos em oposição às quadrilhas de traficantes de drogas ilícitas, sobretudo porque os milicianos construíram para si uma imagem de iniciativa "comunitária" para combate à violência advinda da ação dos traficantes (Cano e Ito, 2008; Manso, 2020). Porém, conforme apresentado acima, a atualização das dinâmicas de atuação e as mudanças na organização desses grupos são constantes e progressivas e, por isso, observa-se, nos últimos anos, uma convergência nas práticas desses grupos que antes pareciam opostos, bem como a constituição de eventuais parcerias entre eles (Rocha, Carvalho e Motta, 2024; Manso, 2020). Contudo, as distinções não são eliminadas por essas atualizações. Pelo contrário, as distinções são fundamentais na conformação e na caracterização das configurações específicas dos controles armados nos territórios, envolvendo suas práticas e representações e também as práticas institucionais do Estado com elas imbricadas.

O elemento central de distinção das configurações de controle armado territorial não é o grau de violência

A partir das evidências levantadas pelas pesquisas aqui apresentadas, bem como por outras realizadas por nossa rede, observa-se que a violência não é o elemento central na distinção entre tráfico e milícia como "regimes territoriais" (Leite, 2018) ou como dispositivos de controle territorial. O nível de violência armada vivenciado nos territórios tem relação com elementos como a disputa pelo controle das localidades (em oposição a territórios de controle já "consolidado") e o grau de gestão e controle sobre a coesão interna do território (no sentido da imposição de regras de sociabilidade). Esses elementos apresentam-se nos casos analisados como mais preponderantes, fazendo variar o nível de violência, mais alto ou mais baixo, independentemente do grupo que controla o território.

O elemento central de distinção das configurações de controle armado territorial é o modelo de negócios

Argumentamos aqui que o elemento central de distinção entre milícia e tráfico é o modelo de negócios de cada um deles. Ou seja, é a sua economia política. Em termos comparativos, o mercado ilegal de drogas é o de negócio estrutural do tráfico de drogas, mercado este associado a uma prática considerada moralmente negativa, o uso de drogas alucinógenas, muitas vezes também associada a práticas de crime contra a propriedade e contra a pessoa humana (Souza e Silva, 2018). Já o mercado ilegal de segurança, complementado pelo mercado ilegal de comércio e serviços, é o negócio estrutural das milícias, mercado este associado ao acesso a bens e serviços considerados fundamentais para a qualidade de vida, como segurança, TV a cabo, internet, gás, mobilidade, cesta básica, entre outros (Manso, 2020). A produção imobiliária também se apresenta como um dos negócios mais importantes na diversificação desse mercado, sempre dinâmico e em transformação (Hirata et al., 2022). Tal distinção, que se apresenta como uma oposição, é estruturante das formas de organização de cada tipo de controle territorial armado.

No entanto, há um elemento comum que merece ser destacado. O controle territorial apresenta-se como um elemento fundamental em ambos os modelos de negócios; a partir dele se extraem diferentes rendas, o que de certa forma poderia se caracterizar como uma forma de extrativismo urbano (Gago e Mezzadra, 2017), associada a diferentes modalidades de despossessão (Harvey, 2003).

A legitimidade dos grupos armados tem forte relação com a sua capacidade de proporcionar a sensação de paz e segurança nos territórios sob o seu controle e no seu entorno

Os variados tipos de controles criminais sustentam sua legitimidade, sobretudo, na capacidade de proporcionar sensação de paz e segurança interna no território e no entorno, seja pela ausência de crimes contra o patrimônio e a pessoa, seja pela ausência de operações policiais no local. Assim, a sensação de segurança e "paz" (em categoria êmica, significando a ausência de conflitos armados) pode ser proporcionada tanto por traficantes quanto por milicianos; mas ela é uma mercadoria – no sentido de ser comercializada, vendida e comprada e de estruturar o modelo de negócios do

grupo – somente para os milicianos. Cabe destacar, ainda, que a legitimidade advinda da garantia de segurança e paz é minada quando, no caso de localidades sob controle de grupos de traficantes de drogas, a quantidade e a intensidade de conflitos armados são consideradas pelos moradores como "excessivas", perturbando a rotina e ameaçando a vida daqueles que não têm "envolvimento" (Zaluar e Conceição, 2007; Misse, 2008). No caso da milícia, contudo, observa-se que a prática de extorsão excessiva (através da cobrança de taxas cada vez mais altas para uma variedade crescente de serviços) pode minar a legitimação dos grupos milicianos.

No que tange ao relacionamento com os moradores do território e seu entorno, a divisão de mercados também leva a diferenças e oposições. Por um lado, a venda de drogas ilícitas exige uma proteção das localidades de venda, as "bocas de fumo", que implica maiores arsenais bélicos e uma apresentação mais ostensiva dessas armas – para dissuadir ocasionais adversários pelos controles das "bocas". O controle de informações e de circulação nas localidades também é considerado uma necessidade. Assim, os grupos de traficantes de drogas ilícitas relacionam-se com os moradores das localidades e do entorno onde atuam de forma mais ostensivamente violenta, com a ameaça de violência física mais explícita. Por outro lado, a comercialização de serviços pelas milícias implica uma relação com os moradores mais amenizada, em que a "fachada" empresarial dos grupos é mais evidente. Contudo, os momentos de cobrança podem se tornar explicitamente violentos, especialmente em função da excessiva e crescente extorsão a que os moradores dessas áreas estão submetidos (Rocha, Carvalho e Mota, 2024).

No mesmo sentido, tais oposições estruturais se expressam também nas representações sociais sobre os participantes de cada tipo de modalidade de controle armado. Segundo interlocutores ouvidos em um dos projetos de pesquisa de nossa rede (Carvalho, Rocha e Motta, 2023), os milicianos são "gente como a gente", "podem ser qualquer um", andam "bem vestidos" e, à princípio, são bem educados e cordiais, desde que seus interesses não sejam ameaçados. Já os traficantes de drogas seriam como a figura estereotipada do jovem negro favelado: permanentemente sob efeito de drogas e descontroladamente violento. Importante destacar que ambas as figuras são temidas, pela violência exercida ou potencial. O "cerco" pode variar enquanto tipo de experiência, mas é sempre "cerco" (Silva, 2008).

A existência de diferenças nas configurações não significa a inexistência de interseções

A existência de distinções nas configurações, apesar de elas serem estruturantes das formas de organização de cada tipo de controle territorial armado, não significa que não existam interseções. Assim, os grupos de tráfico de drogas podem comercializar serviços e bens, e os grupos de milícias podem permitir ou operar com o tráfico de drogas nas localidades onde atuam. Mas ambos manterão seus negócios estruturais. Nos casos em que se verificam alianças entre ambos, fica evidenciado que a parceria estabelecida entre tráfico e milícia está assentada na divisão dos negócios (drogas ilícitas e serviços) e na garantia de "paz e proteção" advindas das "vantagens políticas" mediadas pelas milícias, no que tange a não ser alvo frequente de operações policiais (Hirata et al., 2022). Essas alianças são mais ou menos pontuais, dependem das relações historicamente estabelecidas nos territórios bem como nos interesses comerciais em jogo. Em alguns casos são esporádicas e

limitam-se à comercialização de algum recurso (econômico ou não) específico, como, por exemplo, a venda de armas. Em outros, são mais duradouras, estabelecendo-se como um "consórcio" para a exploração compartilhada de uma localidade, mas mantendo a divisão dos mercados (Carvalho, Rocha e Motta, 2023).

As estruturas de organização, articulação e comando também são elementos de distinção, bem como as formas de entrelaçamento com as instituições legais e policiais

As estruturas de organização de poder e comando das configurações de controle territorial armado também se diferenciam segundo o grupo considerado. O tráfico de drogas depende do fornecimento das drogas no mercado de atacado, que envolve o tráfico internacional e o controle das rotas nacionais de sua distribuição. A organização desses mercados resultou na configuração de facções. Alguns grupos ganharam força e poder no território nacional, notoriamente o PCC e o CV. No âmbito local, também se configuram grupos menores mais ou menos vinculados aos grupos que controlam as rotas de distribuição das drogas. Os grupos criminais vinculados ao tráfico configuraram-se como estruturas organizacionais mais verticalizadas e hierarquizadas, mesmo que assumam formas organizacionais descentralizadas nos territórios sob o comando de diferentes chefes. O lugar de articulação e coordenação dessa estrutura desde o seu surgimento tem sido os presídios (Amorim, 1993; Manso e Dias, 2018). Conflitos podem surgir (1) entre facções pelo controle dos mercados e rotas; (2) dentro de uma facção pelo seu poder e controle – disputas em torno de quem é o chefe; (3) dentro de um território por disputas internas em um grupo que integra uma facção ou por disputas externas pela substituição das facções que controlam o território.

As milícias dependem da proteção das instituições policiais, para garantirem o mercado político de proteção, e também das instituições estatais, para garantirem o monopólio dos serviços e bens comercializados. Tendem a ter uma estrutura descentralizada seguindo a lógica da distribuição dos batalhões de polícia. Dependem do controle de espaços políticos, em especial dos parlamentos e de outras instituições do Estado. As instituições policiais (os batalhões) têm ocupado um papel importante na articulação dessa estrutura, assim como os mandatos parlamentares (Manso, 2020). Conflitos podem surgir entre grupos milicianos pelo controle dos mercados de um território, dentro de um mesmo grupo miliciano pelo seu comando ou por disputas externas envolvendo outros grupos, muitas vezes associados a mudanças nas estruturas policiais.

O controle armado dos territórios tem grande impacto sobre as dinâmicas associativas e políticas e também envolvem formas de resistência e contestação

O controle armado dos territórios impacta fortemente as práticas associativas, impondo diversificados cercos (Silva e Rocha, 2008; Silva, 2016). Em razão das suas configurações e estruturas organizacionais específicas, aqui também se apresentam diferenças fundamentais.

O modelo de negócios do tráfico depende menos da representação de interesses no território, podendo ser ameaçado na medida em que cresce a presença das instituições do Estado no território. Nesse sentido, a relação com as organizações sociais tende a ser de monitoramento, exigindo-se que as organizações sociais peçam autorização para as atividades que vão ser realizadas no território.

Quando há conflitos internos nos grupos que controlam o território, há forte tendência de haver instabilidade na relação com as associações organizadas. Ao mesmo tempo, é muito comum as práticas de criminalização das associações de moradores presentes em territórios controlados pelo tráfico de drogas (Rocha, 2018).

O modelo de negócios das milícias depende da intermediação de interesses (acesso a bens e serviços públicos), o que tende a levar esses grupos a buscarem o monopólio da representação do território, incluindo a representação política parlamentar. Nesse sentido, a relação com as organizações coletivas tende a ser a do controle direto ou a da extinção das formas comunitárias de organização. Daí a identificação da simbiose entre associação de moradores e milícias (Araujo, 2019; Manso, 2020).

Além disso, há inúmeros estudos que estabelecem uma relação entre o crescimento das milícias e a inflexão conservadora vivida pelo Brasil nos anos recentes, em especial o crescimento dos grupos de ultradireita e a eleição do presidente Bolsonaro (Burgos, 2021; Santos Junior, 2022).

Tudo isso coloca a necessidade de se debruçar sobre os processos que permitiriam aos territórios resistirem aos efeitos perversos do controle armado. Ao mesmo tempo, é necessário refletir sobre como os ativismos nos territórios podem funcionar como agentes de transformação social. As resistências mobilizam novas estratégias individuais e coletivas (Sonoda, Assis e Schenker, 2016). Do ponto de vista da ação coletiva, novos movimentos sociais e novas estratégias de confronto e incidência conformam novos repertórios de ação como resposta ao uso desses dispositivos de controle violento do território, seja pelos grupos criminais, seja pelo próprio Estado. Nesses novos repertórios, emergem as ocupações culturais dos espaços públicos, as lutas pelo comum e as reivindicações pelo direito à cidade, combinadas com estratégias de proteção jurídica e de internacionalização das denúncias de violações de direitos humanos (Santos Junior, 2022).

As configurações dos grupos territoriais armados estão ligadas a regimes de ilegalismo, jogos de poder e mercadorias políticas

As configurações dos grupos territoriais armados são estruturadas pelas relações entre milícia, tráfico e o sistema legal, em especial a polícia, e pelos regimes de normalização, os sistemas políticos e o sistema penal, que legalizam e ilegalizam, regularizam e irregularizam, configuram e reconfiguram milícias e grupos do tráfico de drogas e suas relações com os aparatos legais.

Essas relações definem e são definidas por jogos de poder que operam nas dobras do legal e do ilegal (Telles, 2009) e estruturam as formas de negociação dos conflitos (Pires e Kant de Lima, 2021) e as mercadorias políticas (Misse, 2011) em torno da proteção e segurança e do “direito de matar”, sempre marcadas por trocas assimétricas, coercitivas e violentas e por correlações de força instáveis e variáveis. Nesse jogo de forças nas dobras do legal e ilegal, as operações policiais nos territórios controlados têm se mostrado um dispositivo que pode favorecer mais determinados grupos em detrimento de outros (Hirata et al., 2023). Além disso, os agentes estatais que operam com a lei, em especial os policiais, têm enorme capacidade de decidir o que e quem é ou não criminoso (Garau e Costa, 2020), tornando o sistema de justiça uma peça fundamental dessa dinâmica.

Milícias e grupos do tráfico de drogas têm apresentado diferentes padrões de relação com a religiosidade popular nos territórios sob controle

Apesar das poucas pesquisas sobre o tema, tudo indica que as diferenças entre as configurações e as estruturas das milícias e das facções do tráfico, bem como dos seus cercos, também se refletem nas formas de relação com a religiosidade. Em especial, cabe destacar a relação com certas igrejas neopentecostais conservadoras, com o devido cuidado de não cair em generalizações, tendo em vista a diversidade de denominações religiosas que se autodenominam pentecostais.

Pela ilegalidade e mal atribuídos ao uso de drogas, a relação de determinadas igrejas com as facções é marcada por tensões e conflitos, mas não é impossível de ocorrer (Cunha, 2008 e 2024). A adesão de um líder local do tráfico de drogas a uma agremiação religiosa pentecostal pode conformar práticas específicas nos territórios, tais como de perseguição às igrejas de matriz africana ou a proliferação de grafites bíblicos nos muros, mas, em geral, não gera maiores convergências na imposição de regras comportamentais.

Pela lógica de legitimação da mercadoria das milícias, fundada no comportamento determinado como certo e errado, aceito e condenado, pecador e virtuoso, a relação de certas igrejas pentecostais com as milícias pode ser de afinidade cognitiva. Nesse contexto, o controle moral pode emergir como um elemento estrutural. Nesse sentido, percebe-se um potencial de convergência entre controle comportamental das milícias e os valores conservadores de certas igrejas pentecostais, o que pode se expressar no controle dos corpos, na expulsão de pessoas LGBTQIA+, na proibição do uso de drogas. Essa convergência poderia levar a uma cumplicidade de agenda e ao apoio a candidatos milicianos por certos pastores de igrejas pentecostais conservadoras e a candidatos evangélicos pelos grupos milicianos nesses territórios (Manso, 2023).

Em conjunto, tráfico, milícia e polícia configuram dispositivos inseparáveis de biopoder, de gestão da vida e morte, de eliminação dos indesejáveis

Viver "sob cerco" de grupos armados pode ser fortemente determinado pelo tipo de grupo armado que controla o território e pelas práticas que estes assumem na gestão de territórios e populações. Tais práticas – que precarizam a vida do ponto de vista econômico e político e das possibilidades de segurança e garantia da vida – podem ser exercidas em uma multiplicidade de combinações e envolvem o aparato estatal de diferentes formas, mas sempre com base na coerção e na violência. A diferença não se traduz na dicotomia "violência" versus "paz", mas nos agenciamentos mobilizados nas práticas de cerco e violência e nos mobilizados cotidianamente pelos moradores desses territórios para conviver com essas violências.

As distinções analíticas entre os modelos de negócios de cada um dos "tipos" de controle armado territorial apresentadas neste texto implicam, conforme buscamos argumentar, economias políticas diferenciadas, em termos de seus efeitos na sociabilidade, no tecido associativo, no tipo de extrativismo realizado, nas relações institucionais e políticas e no "fazer cidade" que realizam. Mas, quando observadas em conjunto, tais formas de controle territorial armado compõem um único mosaico, no qual a imagem resultante é de uma "cidade sitiada" (Graham, 2016) por grupos armados,

que em conjunto com o Estado “governam” a população da cidade de forma violenta e abusiva. Os pedaços que formam essa imagem podem ser uma localidade, uma rede formada por diversos agentes que circulam entre a legalidade e a ilegalidade, uma fronteira de negócios que se abre, uma alteração contextual no cenário político da cidade. Continuamente tais pedaços se transformam, produzindo efeitos na imagem geral e sendo, por ela, afetados. Ao olhar detidamente para cada um desses pedaços, é possível identificar a combinação entre diferentes graus de coerção, vigilância, disciplinamento, exercício da força e imposição da morte dos indesejáveis, bem como de produção de coesão e adesão moral. Juntos, esses pedaços produzem dinâmicas em outra escala, que revelam novas alianças, conflitos e efeitos que produzem uma representação geral da cidade fragmentada, estilhaçada em diferentes territórios sob controle armado. Dessa lógica de fragmentação, fazem parte as diferentes forças policiais, que estabelecem com os grupos armados alianças contextuais e voláteis, ao mesmo tempo que fundamentais para o estabelecimento das correlações de força nas disputas e na consolidação dos negócios.

Contudo, dessa imagem estilhaçada sobressai o papel do Estado na produção dessa gestão da cidade, seus territórios, populações e conflitos. O Estado não é alheio aos fenômenos descritos aqui, mas coprodutor e cogestor desse governo territorial armado, em que vida e morte são produzidos a partir da lógica da maximização da exploração pela gestão diferencial dos ilegalismos (Foucault, 1997 e 2015). Seja através de sua política repressiva, que, ao invés de reprimir, impulsiona as dinâmicas criminais, seja através da intencional ausência de políticas públicas que garantam, a essa população, seus direitos a serviços públicos, desenvolvimento econômico e segurança, o Estado faz-se presente em todos esses processos.

Sobre os artigos reunidos neste Dossiê

Os artigos aqui reunidos discutem várias dessas notas com base em reflexões teóricas ou em estudos de casos. A partir dos casos analisados, é possível observar como os ilegalismos operam através da dimensão institucional, como são condição de possibilidade para a conformação de mercados e como produzem uma experiência de viver na cidade marcada pelo terror, violência e autoritarismo para os habitantes dos territórios periféricos.

Ilegalismos como estruturantes de políticas na área de segurança pública e controle urbano, produzindo um sistema de governo enraizado em nossa conformação histórica e social

O artigo de Camila de Lima Vedovello, intitulado *Chacinas urbanas na cidade e na Região Metropolitana de São Paulo (2009-2020)*, faz um importante esforço de pesquisa para o entendimento das chacinas em São Paulo. Analisando 828 chacinas no estado e 138 na capital, no período de 2009-2020, a autora encontra padrões bem definidos, que ajudam a caracterizar o fenômeno. Em grande parte desses eventos, a autora encontra as forças policiais atuando de forma extralegal, abordando jovens negros em vielas situadas em bairros periféricos durante a noite, perguntando quais deles já estiveram no sistema prisional ou se estavam vendendo drogas, com subsequente execução armada e recolhimento de evidências, como, por exemplo, as cápsulas da munição utilizada para matar suas

vítimas. Esse cenário tem muitas linhas de continuidade com a atuação dos chamados esquadrões da morte paulistanos, mas é atualizado pela militarização em curso da segurança pública, na medida em que o impulso para o extermínio de higienização social é também acompanhado de outros, como disputas por mercados ilegais e vinganças institucionais.

Matheus Vieira, em artigo intitulado *Bichos de coturno: a relação entre bicheiros e milicianos da Zona Oeste*, recupera, a partir de registros como processos jurídicos, relatórios e artigos de imprensa, a relação antiga entre bicheiros e milicianos no Rio de Janeiro, destacando como o negócio do jogo do bicho se constituiu na relação de seus capos com a política institucional, tendo, na transação de mercadorias políticas com policiais, seu *modus operandi*. Com o desenvolvimento das milícias enquanto grupos interessados no controle territorial para exploração de mercados, bicheiros e milicianos passam a se relacionar em outros termos, especialmente a partir da ascensão de alguns milicianos à cúpula da política institucional do estado, tendo destaque, na análise, a trajetória de figuras conhecidas da política fluminense, como o deputado federal e secretário de Segurança Pública, Álvaro Lins. Ainda que autonomizados como grupo criminal, os milicianos continuam exercendo a função de mediadores dos bicheiros com a política institucional. O artigo descreve, assim, os cruzamentos entre tipos de atuação criminal distintos do ponto de vista legal, mas profundamente articulados.

O artigo de Leandro Marinho e André Rodrigues, intitulado *Violência política na Baixada Fluminense: poder político e poder de matar*, analisa a violência contra agentes políticos na Baixada Fluminense, área localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conformada por 13 municípios. Destacando o nexos histórico entre a configuração da região, a constituição dos poderes políticos locais e o uso de meios violentos, o artigo argumenta que a conversão do poder armado em capital político ocorre por meio de vários dispositivos, entre os quais o controle dos territórios por grupos criminosos armados e o uso da violência, em especial o poder de matar, nas regiões estudadas. No estudo realizado pelos autores, sobressai o vínculo entre agentes envolvidos nos atos violentos, seja como agressores ou como vítimas, e o pertencimento a grupos de milícias. Além disso, também foi observado que a maior parte dos casos de violência política foi registrada em territórios controlados pelas milícias. Tais dados parecem reforçar o entrelaçamento entre a violência, os negócios e a política, no qual o próprio poder de matar se constitui em um mercado, como uma das características estruturantes das milícias no Rio de Janeiro.

No artigo *Coronelismo sem sujeito: ilegalismos coloniais e concentração de poder*, José César de Magalhães Júnior aprofunda a análise sobre a gestão diferencial dos ilegalismos, colocando em debate o cânone foucaultiano e a atualização feita por Graham (2016) para o contexto colonial com a tradição historiográfica crítica brasileira. A análise de Foucault, feita nos cursos *A sociedade punitiva* e *Em defesa da sociedade*, e a de Graham, em *Cidades sitiadas*, apresentam argumento sobre as táticas de militarização da vida civil, realizadas pelas potências imperiais em suas zonas coloniais – táticas posteriormente aplicadas às suas populações internas – que fincaram a gestão de ilegalismos no cerne do regime colonial. Contudo, para José César, os ilegalismos presentes na experiência colonial

foram descritos e analisados em profundidade por autores brasileiros, notadamente Victor Nunes Leal, na obra *Coronelismo, enxada e voto*, originalmente de 1949 (Leal, 2012). Sua descrição do coronelismo como um “sistema” de governo que organizou a vida política brasileira a partir das zonas cinzentas entre práticas legais e ilegais seria, nas palavras do autor, uma antecipação da análise da “gestão diferencial dos ilegalismos”.

Caos como estratégia e a “proteção” como mercadoria na “Cracolândia” paulistana é o artigo de autoria de Thiago Godoi Calil e Aluizio Marino. O ponto de partida do artigo é a crítica às políticas de enfrentamento do território conhecido como Cracolândia paulista, implementadas desde 1997, a partir de grandes operações policiais, encarceramento e promoção de deslocamentos forçados dos usuários de *crack*, utilizando meios violentos, incluindo métodos de tortura. O argumento central do artigo é que a dispersão das pessoas e a violência empregada nas operações produzem uma situação de caos que promove condições favoráveis aos projetos de renovação urbana da área central de São Paulo, gera o apoio popular às operações e transforma a segurança em mercadoria política, que é transacionada na fronteira entre o legal e o ilegal.

Laurindo Dias Minhoto, Pedro de Almeida Pires Camargos e Eduardo Altheman C. Santos, no artigo *Militarização, milicianização e gestão do crime na cidade neoliberal*, situam a cidade como palco principal dos processos de emergência das novas formas de controle, securitização, guerra e racionalidade econômica globais. As relações entre “novos desenhos urbanos, gestão populacional diferencial, punição e capitalismo em sua forma neoliberal” ganham materialidade na análise dos autores da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro em 2018. As políticas de “tolerância zero” e “*total quality management*” inscrevem-se na forma pela qual, durante a intervenção federal, o policiamento, visto como militarização do controle penal, assim como a securitização, feita por meio da sanitização dos espaços, do controle das circulações, especialmente de manifestações, leva a uma ordem social hierárquica, gerindo diferencialmente territórios, populações e ilegalismos de forma eficiente. Como agenda futura, os autores lançam mão da tese de que tais processos são vetores de construção da *milicianização* da segurança.

Ilegalismos como produtor de mercados nos quais se destacam a terra e a segurança como mercadorias privilegiadas

No artigo de Ivan Zanatta Kawahara, intitulado *Os grupos armados e a organização do trabalho no mercado imobiliário*, o foco é o mercado imobiliário em favelas, no qual é caracterizada a ação dos grupos armados assim como o seu modo de organização nesse mercado. No contexto de incapacidade de o poder público de universalizar o acesso à habitação de interesse social, o autor argumenta que tanto o tráfico quanto a milícia operam com estruturas mais ou menos empresariais no mercado imobiliário, mobilizando trabalho e gerando lucros. No entanto, apesar de ambos operarem nas dobras do legal-ilegal, o artigo também identifica diferenças na estruturação desses mercados, no que se refere aos agentes envolvidos e às relações estabelecidas com o poder público e com os consumidores dos imóveis.

Em *Estado, ilegalidade e a produção do espaço de Culiacán, Sinaloa, México*, Diana Zomera Partida e Antonio Fuentes Díaz analisam intensas transformações urbanas na cidade de Culiacán, estado de Sinaloa, no México. Os autores descrevem de forma muito pormenorizada o grande afluxo das proximidades camponesas para as periferias urbanas da cidade, que fez a mancha urbana aumentar quatro vezes de extensão, no contexto de atuação do famoso Cartel de Sinaloa no cultivo de papoula, maconha e da produção do ópio. Tais transformações articulam ilegalidades e racionalidade neoliberal, intensificando as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, difundindo práticas de ostentação criminal. A associação da macrocriminalidade do Cartel de Sinaloa, as elites empresariais e a produção do espaço urbano aparece tanto na produção habitacional popular das *vivienda asequible*, como também nos chamados corredores comerciais, voltados ao desenvolvimento do empreendedorismo. Ambos foram sendo construídos através de processos combinados de desregulamentação, flexibilização e descentralização do planejamento urbano, típicos do projeto neoliberal para as cidades, assim como suas relações com organizações criminais e empresariais. Como eventos emblemáticos, os autores descrevem o alinhamento de Culiacán aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e o chamado Culiacanazo, quando uma megaoperação transnacional captura “El Chapo” Guzmán.

O artigo de Isadora de Andrade Guerreiro, *Produção imobiliária em periferias de São Paulo: ilegalismos sob lógica rentista*, organiza muito claramente como as relações entre a mudança da estrutura produtiva, do mercado de trabalho, do acesso ao crédito e das políticas de habitação conduziram a uma atuação cada vez mais central do PCC nas formas de associativismo e da produção imobiliária em São Paulo. A autora demonstra como os modelos rentistas de produção habitacional se associam de forma muito concreta e coerente com atores centrais que se encontram, de maneiras variadas, próximos ao PCC. Ela tem o cuidado de descrever situações distantes das imagens fantasmagóricas associadas ao “crime organizado” ou mesmo da maneira pela qual o controle territorial armado ocorre no Rio de Janeiro. Nessa direção, a especificidade do PCC, seu modelo de organização e de atuação em mercados legais e ilegais, acabou por produzir uma configuração da associação entre crime e habitação singular, na qual corretores, investidores, incorporadores e construtores, “agentes típicos do mercado imobiliário formal”, vão produzindo novas formas de atuar sobre o déficit habitacional, agora reconfigurado em um horizonte de muitas passagens entre legalidade e ilegalidade, e por meio de uma gestão diferencial dos ilegalismos associados à vida cotidiana e à habitação.

Na sequência, o artigo *“Jogo de espelhos”: comunidades morais entre “polícias”, “milícias”, “pi-lícias” cariocas*, escrito por Eduardo de Oliveira Rodrigues, tem como foco agentes civis que desejam ingressar na polícia e que muitas vezes trabalham eventualmente de forma ilegal para policiais no mercado de segurança privada, denominados informalmente pi-lícias. A partir da sua inserção em curso preparatório para candidatos à carreira policial militar no Rio de Janeiro, o autor argumenta que a construção de “comunidades morais”, envolvendo “pi-lícias”, policiais militares e milicianos, funcionaria como um dispositivo importante no agenciamento de certos mercados ilegais da segurança privada na cidade e também em certas práticas de investigação policial ilegal. Como sustenta o artigo, esse jogo de espelhos se mostra particularmente mais forte em determinados territórios localizados em bairros mais populares do Rio de Janeiro.

Larissa Gdynia Lacerda e Vera da Silva Telles investigam, no artigo *Fronteiras urbanas, mercados em disputa: jogos de poder na produção de espaços*, como a produção dos mercados urbanos de terra e moradia em São Paulo, atualmente, é também operada pelos “homens do PCC”, cujos negócios se expandem na mesma proporção e intensidade da frente de expansão urbana representada pelas ocupações e por assentamentos populares. Os ilegalismos emergem, nesse cenário, como forma pela qual esses agentes navegam no mercado imobiliário, através de práticas de proteção e extorsão, coerção e convencimento, conflitos e acomodações, em disputas e alianças com outros agentes econômicos em diferentes escalas de atuação. A presença desses atores, vinculados à mais poderosa facção criminal do País, no mercado urbano paulistano, modifica os jogos de poder e a localização dos outros agentes econômicos, ao mesmo tempo que evidencia como os mercados de terra e moradia são constituídos nas brechas do legal e do ilegal.

Ilegalismos como cogestão da vida urbana e seus efeitos para as sociabilidades locais

Luiz Fábio S. Paiva, Suiany Silva de Moraes e Valéria Pinheiro analisam os impactos das facções nas formas de habitar e circular situadas no cotidiano de moradores de Fortaleza, Ceará, no artigo *Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil*. Tendo em vista a confluência entre a expansão da lógica faccional, suas disputas territoriais e os programas habitacionais de baixa qualidade para as moradias, sem promoção do convívio entre os moradores, as tensões nesses conjuntos habitacionais se tornaram uma constante, impedindo uma sociabilidade voltada às necessidades dos moradores e ampliando os espaços de controle social pelas facções, aqui incluindo o fato de as suas disputas produzirem fronteiras que impediam a livre circulação das pessoas. Como cenário-limite, os autores destacam os deslocamentos forçados, chamados de “espirros”, quando moradores são forçados a sair de suas casas. Além disso, tanto interlocutores de órgãos de Estado quanto moradores destacam que a organização da sociedade civil é um anteparo importante, espécie de “insurgência”, que, mesmo em um cenário de alteração profunda das formas de organização populares, parece resistir ao domínio faccional.

Já *O “cerco pelo terror” em territórios em disputa na zona oeste/RJ*, de Monique Batista Carvalho e Jonathan Willian Bazoni da Motta, analisa o repertório de táticas de governo territorial de diferentes atores do “mundo do crime”, ao participarem da disputa por territórios na região da Praça Seca, Rio de Janeiro. Nas localidades “em disputa” pelos grupos armados, a vida é compreendida em termos de uma “guerra”: representação que ecoa a imagem compartilhada pelas mídias hegemônicas, que altera rotinas, suspende a possibilidade de controle e planejamento cotidianos e impacta negativamente na sensação de segurança. Tal experiência radical é nomeada, pelos autores, de “cerco pelo terror”, no sentido de uma experiência subjetiva marcada pela violência e pela ameaça constante. A partir de trabalho etnográfico, são descritas as táticas acionadas pelos moradores para sobreviverem a esse cerco, mecanismos antecipatórios que visam a evitar a exposição ao risco e a garantir a manutenção da vida e da rotina. Ao estarem submetidos a esse “cerco pelo terror”, os moradores da Praça Seca vivem, no limite, a precariedade que os controles armados produzem.

Além dos artigos reunidos no Dossiê, este número dos *Cadernos Metrópole* traz mais seis artigos.

Raquel Oliveira Jordan é autora do artigo intitulado *Competências em disputa: regulamentação de construções no I Congresso de Habitação, 1931*. Esse artigo se debruça sobre o debate em torno das leis referentes a construções em São Paulo a partir do I Congresso de Habitação, de 1931. A autora sustenta que, apesar do foco na habitação, o Congresso também tematizou a regulamentação sobre construções, com abordagens muitas vezes contraditórias.

Em seguida, no artigo intitulado *A Região Metropolitana de Ribeirão Preto: alocação de recursos orçamentários em ODS*, Erasmo José Gomes propõe um método para avaliar a destinação de recursos financeiros voltados para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) – em especial o Objetivo 11: – cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. O autor analisa o orçamento de 34 municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto. no período compreendido entre 2016 e 2020. O estudo argumenta que, nesse objetivo específico, foi possível constatar um comprometimento orçamentário bastante significativo nos municípios estudados.

O artigo de Renato Balbim, *Gramáticas do desenvolvimento. Da economia informal aos assentamentos informais*, propõe refletir sobre o termo informal, recuperando a trajetória dos debates em torno da sua definição. A genealogia do conceito permite, ao autor, constatar o momento em que o termo passa a ser usado de forma generalizada e imprecisa, associando-se a conteúdos desclassificatórios e estigmatizadores.

Dando sequência, o artigo *Preço da terra e hierarquia urbana em uma cidade média: estudo de Uberlândia-MG*, escrito por Gabriel do Carmo Lacerda, debruça-se sobre os preços da terra urbana e a espacialização dos investimentos estatais, para discutir a estrutura hierárquica urbana da cidade de Uberlândia, em Minas Gerais.

Clarice Misoczky de Oliveira e Igor Nicolini, no artigo *Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS*, refletem acerca dos efeitos da difusão do pensamento neoliberal sobre o processo de revisão dos planos diretores, tomando como foco a experiência de Porto Alegre/RS. Os autores argumentam que a difusão do ideário neoliberal se expressa, entre outras coisas, no enfoque produtivista da cidade, na gestão autoritária, na disseminação do planejamento por projetos e na fragmentação do plano diretor.

Por fim, fechando este volume, temos o artigo *Espacialidade e controle dos corpos: Boa Vista e a mobilidade humana venezuelana*, escrito por João Carlos Jarochinski Silva, Gabriella Villaça e Vanessa Palácio Boson. Nesse artigo, os autores se propõem a refletir sobre as transformações socioespaciais na cidade de Boa Vista (Roraima) após a chegada de um contingente significativo de migrantes venezuelanos, a partir de 2015. Como base nas abordagens de Bauman e Foucault, os autores argumentam que, por trás da aparente postura acolhedora, o Estado promoveria a integração dos migrantes com os residentes por meio de práticas que reforçariam comportamentos preconceituosos visando ao controle dos corpos indesejáveis.

Daniel Hirata [I]
Lia de Mattos Rocha [II]
Orlando Alves dos Santos Junior [III]
Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5219-8838>

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Niterói, RJ/Brasil.
velosohirata@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-4785-8701>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
lia.rocha@uerj.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-9393-4782>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
orlando.santosjr@gmail.com

Nota

- (1) A Rede Ilegalismos e a Produção da Cidade formou-se em 2019 com o objetivo de refletir e promover o debate público sobre a estrutura e os impactos crescentes de grupos armados que operam sob a lógica dos ilegalismos em território fluminense e elaborar proposições para o seu enfrentamento. Desde então, vem desenvolvendo pesquisas e ações de incidências relacionadas com o tema. A Rede constitui-se como um grupo de trabalho interinstitucional que reúne diversos grupos de pesquisa, órgãos públicos e entidades e deseja estabelecer diálogos com pessoas que estejam desenvolvendo pesquisas relacionadas ao tema dos ilegalismos e da produção do espaço urbano, com foco nos territórios populares. Mais especificamente, a Rede tem interesse no tema das dinâmicas de associação e interação entre crime, polícia e controle territorial, em suas múltiplas dimensões e atualizações. Ela é formada pelos seguintes grupos e coletivos: Cidades – Núcleo de Pesquisa Urbana/UERJ; Fogo Cruzado; Fundação Heinrich Böll Stiftung; Geni – Grupo Novos Ilegalismos/UFF; InEAC – Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos/UFF; Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial; Labá – Direito, Espaço e Política/FND/UFRRJ; Leus – Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais/PUC-Rio; Nudeth – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Observatório de Favelas; Observatório das Metrópoles/Ippur/UFRRJ.

Referências

- ALVES, J. C. S. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. [S.l.], Associação de Professores e Pesquisadores de História, CAPPB – CLIO.
- AMORIM, C. (1993). *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*. Rio de Janeiro, Record.
- ARAUJO, M. (2019). Urban public works, drug trafficking and militias: what are the consequences of the interactions between community work and illicit markets? *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 2, pp. 164-176.
- BURGOS, M. (2021). A matriz ideológica da milícia e o fenômeno Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Edição On-Line, 27 de abril. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/matriz-ideologica-da-milicia-e-o-phenomeno-bolsonaro/>. Acesso em: 3 jul 2024.

- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No Sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CANO, I; IOOT, C. (2008). "Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro". In: JUSTIÇA GLOBAL (ed.). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, pp. 48-103.
- CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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.
- CUNHA, C. V. da (2008). "Traficantes Evangélicos": novas formas de experimentação do sagrado em favelas cariocas. *Plural, Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP*. São Paulo, v. 15, pp. 23-46.
- _____. (2024). A criação do Complexo de Israel e sua relação com o crescimento do pentecostalismo em periferias – Rio de Janeiro, Brasil. *Anuário Antropológico*, v. 49, n. 1.
- FOUCAULT, M. (1977). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2015). *A sociedade punitiva*. São Paulo, Martins Fontes.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- GARAU, M. G. R.; COSTA, P. A. B. O. (2020). 'É posse pra uso ou é tráfico'? Um estudo sobre os critérios utilizados pelos policiais no registro da ocorrência nos crimes da Lei 11.343/06. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 7, pp. 70-95.
- GRAHAM, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HARVEY, D. (2003). *O Novo Imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- HIRATA, D. et al. (2023). *Chacinas policiais: estatização das mortes, mega chacinas e impunidade*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; LYRA, D. A.; DIRK, R. C. (2022). The expansion of milícias in Rio de Janeiro. *Political and economic advantages. Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, n. 3, pp. 257-271
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- LEITE, M. P. (2018). State, market and administration of territories in the city of Rio de Janeiro. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 3, pp. 1-22.
- LEITE, M.; ROCHA, L.; FARIAS, J.; CARVALHO, M. (eds.) (2018). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro, Mórula Editorial.
- LEITE, M. P. et al. (2018). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro, Mórula Editorial.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- _____. (2023). *A fé e o fuzil: crime e religião no Brasil do século XXI*. São Paulo, Todavia.
- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. (2018). *Guerra e ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.

- MISSE, M. (2008). Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, pp. 371-385.
- _____. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 13-25.
- PIRES, L.; KANT DE LIMA, R. (2021). Mercados Fragmentados em Territórios Armados: Tendências na Administração de Conflitos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro? *Revista Avá*, n. 38, pp. 64-94.
- ROCHA, L. de M. (2018). Associativismo de moradores de favelas cariocas e criminalização. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 31, pp. 475-494.
- _____. (2019). Militarização e democracia no Rio de Janeiro: efeitos e legados da “pacificação” das favelas cariocas. *Ensaio*, v. 14, pp. 80-98.
- ROCHA, L. de M.; CARVALHO, M. B.; MOTTA, J. da (2024). As novas modalidades de “cerco” da criminalidade carioca: um estudo comparativo das condições de vida em territórios periféricos no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Sociologia-RBS*, v. 12, pp. 1-25.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2022). “Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina”. In: PÍRES, P.; RODRÍGUEZ, M. C. (compiladores). *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 79-102.
- SILVA, I.; ROCHA, L. de M. (2008). Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: JUSTIÇA GLOBAL (ed.). *Segurança, tráfico e milícias*. Rio de Janeiro, Justiça Global/Fundação Heinrich Böll, v. 1, pp. 37-47.
- SILVA, L. A. M. (org.) (2008). *Vida sob cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- _____. (2016). *Fazendo a Cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares*. Rio de Janeiro, Mórula.
- SONODA, K. da C.; ASSIS, S. G. de; SCHENKER, M. (2016). Estratégias de Enfrentamento da Violência Urbana por Ativistas Sociais do Rio de Janeiro. *Psicologia em Revista*. Belo Horizonte, v. 22, n. 3, pp. 749-767.
- SOUZA, T. S. de; SILVA, A. L. G. da (2018). Guerra às drogas: a lógica econômica da proibição. *Revista do Departamento de Ciências Sociais – PUC Minas*, v. 1, n. 1, pp. 221-241.
- TELLES, V. da S. (2009). 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.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 13.

Illegalisms, armed territorial control and the city: reflections from the perspective of a research agenda

Introduction

This special issue was conceived through a series of discussions held by the Illegalisms and the Production of the City Network¹ at various times: in biweekly debate meetings, in national and international seminars promoted by the group, in an inter-institutional course and also in a series of publications in which this set of articles is included. In fact, the three organizers of the dossier are absolutely tributaries of these discussions and so we begin this presentation by thanking all the participants in the Network, which involves research groups from different universities, NGOs, social movements, state institutions and philanthropic organizations.

At the core of these discussions is an understanding of the contemporary dynamics of urban space production associated with a set of actors and practices located in the interstices between legality and illegality. In the case of Rio de Janeiro, it can be said that many lines of historical continuity consolidate fundamental layers of “city-making” through a grey area that has always blurred the boundaries between state and society, the official and unofficial realms, with this web being part of the dynamics of a historically very unequal city. However, it seems to us that with the emergence of the militias, themselves heirs to the death squads and extermination groups, it can be said that an important update of this already established history is happening. We refer to a type of openly extractive urban economy whose horizon is accumulation by dispossession, whether through state practices marked by violent political authoritarianism against Black, poor, and favela residents, or through armed groups whose core business revolves around the city itself and extortion practices.

The militias have reconfigured the field of illegalisms in Rio de Janeiro. This means that they operate within a criminal political economy that is much more closely aligned with political and police powers than the illegal drug trafficking factions. This is due to their inheritance of illegal networks by the “*jogo do bicho*”,² their formation primarily by police officers and other state agents, their construction of businesses on a larger scale than the old “*bica d’água*” politics,³ and their promotion of new public representatives and state officials from top to bottom. Furthermore, from the beginning these groups engaged in a range of activities involving land occupation, real estate development, property acquisition and leasing, as well as the provision of urban infrastructure, including transportation, waste management, debris removal, and utilities such as water and cooking gas. Thus, they adhered to a highly diversified business model, consistently operating within an urban context.



In permanent transformation, the activities of militias and armed groups that control popular territories has undergone various reconfigurations in recent years. Recognized as a phenomenon that originated in Rio de Janeiro, but – in varying formats – is also present in other parts of Brazil, the militias seem to have entered a new phase of ostensible control of territories, investing in diversifying their business and expanding to other areas of the Rio de Janeiro Metropolitan Region and to other cities in Brazil. Likewise, drug trafficking has also been reconfigured, adopting practices similar to those promoted by militia groups. The production and exploitation of the real estate market and urban services seem to be a central element in the new business model of paramilitary groups. The economic model of the militias is sustained both by the armed control of territories and their articulation with the political institutional system. Leaders affiliated with or supported by militia groups seek to be elected and recognized as representatives who mediate the community interests with the executive power.

In this renewed activity of armed groups in general and militias in particular, the urban question seems to have become central, both from the point of view of business, the dynamics of conflicts, disputes and negotiations of their networks formed between legality and illegality, as well as in driving societal dynamics in which the use of force, political patronage and violent forms of enterprise are being supported in the production of urban space – particularly in its infrastructural networks.

In this context, the challenges of empirical comprehension and theoretical and conceptual analysis to define the different configurations of armed groups, and especially militias, and to understand the related processes of militarization and *militialization of cities* seem to be great, given the diversity of these phenomena in Brazilian cities. The extractivism present in their rural and urban economic practices, and the political and social authoritarianism as a mean of building the social fabric, both situated in social practices and representations, constitute multifaceted phenomena that require the composition of different research to be better understood.

Understanding illegalisms as a transnational phenomenon, especially in the Global South, and an expression of the contradictions of contemporary capitalism, this Special Issue sought to mobilize contributions that presented concrete situations of armed groups' actions in relation to urban dynamics, as well as original conceptual constructions that would advance the understanding of these matters.

Inconclusive notes on militias, drug factions and illegalisms configurations

Based on the contributions presented here and also on the academic dialogue carried out in the “Rede Ilegalismos e a Produção da Cidade” [Illegalisms and the Production of the City Network], in this presentation we propose to systematize and deepen elements of our reflections, around some unfinished notes, in order to provoke debate and contribute to a research agenda.

Configurations of territorial armed control are historical phenomena and were formed from the progressive organization of criminal groups

By stating that the configurations of territorial armed control are historical phenomena, we try to emphasize that they are not new phenomena, but on the contrary, they are practices that have been present for a long time in the history of Brazil and many Latin American countries, especially on the outskirts of their big cities, taking on different configurations and specific characteristics. An analysis of its genesis shows its historical links with authoritarian culture and the forms of domination mobilized by the continent's elites. But, despite being old, there are changes that need to be studied, interpreted and understood.

Armed territorial control by criminal groups is a historical phenomenon that expresses itself in configurations characterized by bonds of opposition, alliance, cooperation, conflict and competition with the legal system and with other criminal groups in the territory and beyond.

In the case of Rio de Janeiro, specifically, the configurations of illicit drug trafficking gangs and militia groups have developed in a correlated manner. In other words, changes within one group (such as territory, supply networks, markets, and exploited goods) lead to adaptations in other competing groups. In this sense, the transformations and adaptations observed in the organization of these armed groups are continuous and linked to the dispute over resources and markets. Similarly, armed territorial controls are structured within contexts of significant material and symbolic precariousness, produced by both the market and the state, and create various forms of "siege" in the lives of those living in such areas (Alves, 2003; Silva, 2008; Leite et al., 2018; Rocha, 2019; Cano and Duarte, 2012).

The militia/trafficking opposition is fundamental to these configurations

Although both "trafficking" and "militia" represent forms of armed territorial control, the configurations of this control are structured based on their distinction from one another. The literature on crime and territorial control in Rio de Janeiro has defined militia groups in opposition to drug trafficking gangs, primarily because militias have cultivated an image of "community" initiative aimed at combating violence stemming from the actions of drug traffickers (Cano and loot, 2008; Manso, 2020). However, as noted earlier, the updating of operational dynamics and changes in the organization of these groups are constant and progressive. Consequently, recent years have seen a convergence in the practices of these groups, which were previously seen as opposing, as well as the formation of potential partnerships between them (Rocha, Carvalho, and Motta, 2024; Manso, 2020). Nevertheless, these updates do not eliminate the distinctions between them. On the contrary, distinctions remain crucial in shaping and characterizing the specific configurations of armed control in territories, involving their practices and representations, as well as the institutional practices of the state intertwined with them.

The central element distinguishing configurations of armed territorial control is not the level of violence

Based on the evidence presented in the research here and other studies conducted by our network, it is observed that violence is not the central element distinguishing trafficking and militia as “territorial regimes” (Leite, 2018) or as devices of territorial control. The level of armed violence experienced in the territories is related to factors such as the competition for control over localities (as opposed to territories with already “consolidated” control) and the degree of management and control over internal cohesion within the territory (in terms of enforcing rules of sociability). These factors emerge in the cases analyzed as more influential, affecting the level of violence – whether higher or lower – regardless of which group controls the territory.

The central distinguishing element of territorial armed control configurations is the business model

We argue here that the central element distinguishing militias from drug traffickers is their respective business model or, in other words, their *political economy*. Comparatively, the illegal drug market represents the structural business of drug trafficking, a market deemed morally negative, namely, the use of narcotic drugs, often linked to crimes against property and individuals (Souza and Silva, 2018). In contrast, the illegal security market, supplemented by the illegal trade and services market, is the structural business of militias. This market is associated with access to goods and services considered essential for quality of life, such as security, cable TV, internet, gas, mobility, and basic food supplies, among others (Manso, 2020). Real estate development also emerges as one of the most significant businesses in diversifying this market, which remains dynamic and ever-changing (Hirata et al., 2022). This distinction, which appears as an opposition, is fundamental to the organizational forms of each type of armed territorial control.

However, there is a common element that emphasizes. Territorial control is a fundamental aspect of both business models; it generates different forms of income, which could be characterized as a form of urban extractivism (Gago and Mezzadra, 2017), associated with various modalities of dispossession (Harvey, 2003).

The legitimacy of armed groups is strongly related to their ability to provide a sense of peace and security in the territories they control and their surroundings

Various forms of criminal control sustain their legitimacy primarily through their ability to provide a sense of internal peace and security within the territory and its vicinity, either through the absence of crimes against property and individuals or through the absence of police operations in the area. Thus, the feeling of security and “peace” (in an emic category, meaning the absence of armed conflicts) can be provided by both drug traffickers and militia members; however, it is a commodity – meaning it is marketed, sold and bought, and structures the business model of the group – only for militias. It is also worth noting that the legitimacy derived from ensuring security and peace is

undermined when, in the case of territories controlled by drug traffickers, the quantity and intensity of armed conflicts are considered by residents to be “excessive,” disrupting daily life and threatening the safety of those not “involved” (Zaluar and Conceição, 2007; Misse, 2008). In the case of the militias, however, it is observed that excessive extortion (through increasingly higher fees for a growing range of services) can undermine their legitimacy.

Regarding their relationship with residents of the territory and its surroundings, the markets divisions also lead to differences and oppositions. On one hand, the sale of illicit drugs requires protection for the selling locations, known as “*bocas de fumo*”, which implies larger weapon arsenals and a more ostentatious display of these weapons – to dissuade potential adversaries from controlling the “*bocas*”. Control of information and circulation in the areas is also considered necessary. Consequently, drug traffickers relate to the residents of the localities and surroundings where they operate in a more overtly violent manner, with more explicit threats of physical violence. On the other hand, the commercialization of services by militias implies a more nuanced relationship with residents, where the group’s “business façade” is more evident. However, moments of fees’ collection can become explicitly violent, especially due to the excessive and growing extortion that residents of these areas are subjected to (Rocha, Carvalho and Mota, 2024).

In the same vein, these structural oppositions are also reflected in social representations of the participants in each type of armed control modality. According to interlocutors interviewed in one of our network’s research projects (Carvalho, Rocha and Motta, 2023), militia members are perceived as “*people like us*”, “*could be anyone*”, “*well dressed*” and, initially, well-mannered and cordial, as long as their interests are not threatened. In contrast, drug traffickers are seen as the stereotypical figure of the young Black favela resident: permanently under the influence of drugs and uncontrollably violent. It’s important to highlight that both figures are feared for the violence they exercise or potentially exercise. The “*siege*” may vary in terms of the type of experience, but it is always a “*siege*” (Silva, 2008).

The existence of differences in configurations does not imply the absence of intersections

The presence of distinctions in configurations, although they are fundamental to the organizational forms of each type of armed territorial control, does not mean that intersections do not exist. For instance, drug trafficking groups can commercialize services and goods, and militia groups can allow or operate with drug trafficking within the localities they control. However, both will maintain their core business activities. In cases where alliances between the two are observed, it is evident that the partnership between drug trafficking and militia is based on the division of business interests (illicit drugs and services) and the provision of “peace and protection” derived from the “political advantages” mediated by the militias, such as avoiding frequent police operations (Hirata et al., 2022). These alliances are more or less punctual, depending on the relationships historically

established in the territories as well as the commercial interests at stake. In some cases, they are sporadic and limited to the sale of a specific resource (economic or otherwise), such as arms. In others, they are more long-lasting, establishing themselves as a “consortium” for the shared exploitation of a locality while maintaining markets divisions (Carvalho, Rocha and Motta, 2023).

Organizational structures, articulation, and command are also distinguishing elements, as are the forms of interconnection with legal and police institutions.

The organizational and command structures of armed territorial control configurations also vary according to the group in question. Drug trafficking relies on the supply of drugs to the wholesale market, which involves international trafficking and control over national distribution routes. The organization of these markets has resulted in the formation of factions. Some groups have gained strength and power nationally, notably the Primeiro Comando da Capital (PCC) and Comando Vermelho (CV). Locally, smaller groups, more or less affiliated with the groups controlling drug distribution routes, also emerge. Criminal groups associated with drug trafficking are organized in more vertical and hierarchical structures, even though they may exhibit decentralized organizational forms in territories under the command of different leaders. Since their inception, prisons have been a key site for the articulation and coordination of these structures (Amorim, 1993; Manso and Dias, 2018). Conflicts may arise (1) between factions over control of markets and routes; (2) within a faction over power and control – disputes over leadership; (3) within a territory due to internal disputes within a faction or external disputes involving the replacement of factions controlling the territory.

Militias rely on the protection of police institutions to secure their political market for protection and also on state institutions to maintain their monopoly over the services and goods they sell. They tend to have a decentralized structure following the distribution of police battalions. They depend on controlling political spaces, particularly parliaments and other state institutions. Police institutions (battalions) play an important role in articulating this structure, as do parliamentary mandates (Manso, 2020). Conflicts may arise between militia groups over control of territory markets, within the same militia group over command, or due to external disputes involving other groups, often related to changes in police structures.

Armed control of territories has a major impact on associative and political dynamics and also involves forms of resistance and contestation

Armed control of territories has a strong impact on associative practices, imposing a variety of sieges (Silva and Rocha, 2008; Silva, 2016). Due to their specific organizational configurations and structures, there are also fundamental differences here.

The business model of drug trafficking depends less on the representation of interests in the territory, and could be threatened as the presence of state institutions in the territory grows. In this sense, the relationship with social organizations tends to be one of monitoring, requiring

social organizations to request authorization for activities to be carried out in the territory. When there are internal conflicts within the groups that control the territory, there tends to be instability in the relationship with the organized associations. At the same time, it is very common to criminalize residents' associations in territories controlled by drug traffickers (Rocha, 2018).

The militias' business model depends on brokering interests (access to public goods and services), which tends to lead these groups to seek a monopoly on territorial representation, including parliamentary political representation. In this sense, the relationship with collective organizations tends to be one of direct control or the extinction of community forms of organization. Hence the symbiosis between residents' associations and militias (Araujo, 2019; Manso, 2020).

In addition, there are numerous studies that establish a relationship between the growth of militias and the conservative turn Brazil has experienced in recent years, especially the growth of ultra-right-wing groups and the election of President Bolsonaro (Burgos, 2021; Santos Junior, 2022).

All this underscores the need to examine the processes that would enable territories to resist the detrimental effects of armed control. At the same time, it is necessary to reflect on how activism within these territories can serve as agents of social transformation. Resistances mobilize new individual and collective strategies (Sonoda, Assis, and Schenker, 2016). From the perspective of collective action, new social movements and strategies of confrontation and advocacy are shaping new action repertoires in response to the use of violent territorial control mechanisms, whether by criminal groups or the state itself. Within these new repertoires, cultural occupations of public spaces, struggles for the common good, and demands for the right to the city emerge, combined with legal protection strategies and efforts to internationalize the reporting of human rights violations (Santos Junior, 2022).

The configurations of territorial armed groups are linked to regimes of illegality, power games, and political commodities

The configurations of territorial armed groups are shaped by the relationships between militias, drug trafficking, and the legal system, particularly the police, as well as by regimes of normalization, political systems, and the penal system, which legalize and criminalize, regulate and deregulate, and configure and reconfigure militias and drug trafficking groups and their interactions with legal apparatuses.

These relationships define and are defined by power games that operate in the interstices of the legal and the illegal (Telles, 2009) and structure the ways conflicts are negotiated (Pires and Kant de Lima, 2021) and political commodities (Misse, 2011) concerning protection, security, and the "right to kill," always marked by asymmetric, coercive, and violent exchanges and by unstable and variable power dynamics. In this power game within the folds of legality and illegality, police operations in controlled territories have proven to be a mechanism that can favour certain groups over others (Hirata et al., 2023). Additionally, state agents operating under the law, particularly police officers, have significant power to decide who and what is criminal (Garau and Costa, 2020), making the justice system a key component of this dynamic.

Militias and drug trafficking groups exhibit different patterns of relationship with popular religiosity in the controlled territories

Despite the limited research on this topic, it appears that differences in the configurations and structures of militias and drug trafficking factions, as well as their encirclements, are also reflected in their relationships with religiosity. In particular, the relationship with certain conservative Pentecostal churches stands out, though one must avoid overgeneralization given the diversity of religious denominations that identify as Pentecostal.

Due to the illegality and moral stigma associated with drug use, the relationship between certain churches and factions is marked by tensions and conflicts, though it is not impossible (Cunha, 2008; 2024). A local drug leader's affiliation with a Pentecostal religious group can shape specific practices in the territories, such as persecution of African-based religions or the proliferation of biblical graffiti on walls, but generally does not result in significant convergence on behavioral rule enforcement.

For militias, whose legitimacy is founded on delineating right from wrong, accepted from condemned, sinful from virtuous, the relationship with certain Pentecostal churches may reflect cognitive affinity. In this context, moral control may emerge as a structural element. There is potential convergence between the behavioral control exerted by militias and the conservative values of certain Pentecostal churches, which could manifest in controlling bodies, expelling LGBTQIA+ individuals, and prohibiting drug use. This convergence could lead to a complicity in agendas and support for militia candidates by certain conservative Pentecostal pastors and evangelical candidates by militia groups within these territories (Manso, 2023).

Together, drug trafficking, militias, and the police form inseparable dispositifs of biopower, managing life and death, and eliminating the undesirables

Living "under siege" by armed groups can be strongly determined by the type of armed group controlling the territory and their practices in managing territories and populations. Such practices – which undermine life from an economic, political, and security perspective – can be exercised in various combinations and involve the state apparatus in different ways, but always based on coercion and violence. The distinction is not between "violence" and "peace," but in the agency mobilized in siege and violence practices and the daily strategies employed by residents to coexist with these violences.

The analytical distinctions between the business models of each type of armed territorial control presented in this text imply, as we aim to argue, differentiated political economies in terms of their effects on social relations, associative fabric, types of extractivism, institutional and political relationships, and the process of city-making. However, when considered collectively, these forms of armed territorial control compose a single mosaic, where the resulting image is of a "city under

sieged” (Graham, 2016) governed violently and abusively by armed groups in conjunction with the state. The pieces that form this image can be a locality, a network of various agents navigating between legality and illegality, an expanding business frontier, or a contextual shift in the city’s political landscape. Continuously transforming, these pieces produce effects on the overall image and are, in turn, affected by it. By examining each of these pieces closely, it is possible to identify the combination of different degrees of coercion, surveillance, discipline, use of force, and imposition of death upon the undesirables, as well as the production of cohesion and moral adherence. Together, these pieces create dynamics on a different scale, revealing new alliances, conflicts, and effects that produce a fragmented representation of the city, shattered into different territories under armed control. This logic of fragmentation includes various police forces, which establish contextual and volatile alliances with armed groups, while being fundamental to the power dynamics in disputes and the consolidation of business interests.

However, from this fragmented image, the role of the state in producing this city management, its territories, populations, and conflicts stands out. The state is not alien to the phenomena described here but is a co-producer and co-manager of this armed territorial governance, where life and death are produced through the logic of maximizing exploitation via differential management of illegalisms (Foucault, 1997; 2015). Whether through its repressive policies, which, rather than suppressing, stimulate criminal dynamics, or through the intentional absence of public policies ensuring rights to public services, economic development, and security for these populations, the state is present in all these processes.

About the articles in this special issue

The articles gathered here discuss several of these points based on theoretical reflections or case studies. From the cases analyzed, it is possible to observe how illegalisms operate through the institutional dimension, how they are a condition of possibility for the conformation of markets and how they produce an experience of living in the city marked by terror, violence and authoritarianism for the inhabitants of peripheral territories.

Illegalisms as structuring policies in the area of public security and urban control, producing a system of government rooted in our historical and social conformation

Camila de Lima Vedovello’s article entitled *Urban slaughters in the city and Metropolitan Region of São Paulo (2009-2020)* makes an important research effort to understand massacres in São Paulo. Analyzing 828 massacres in the state and 138 in the capital, in the period 2009-2020, the author finds well-defined patterns that help to characterize the phenomenon. In most of these events, the author finds police forces acting in an extralegal manner, approaching young black men in alleys located in peripheral neighborhoods during the night, asking which of them had already been in the prison system or if they were selling drugs, with subsequent armed execution and collection of evidence,

such as, for example, the capsules of the ammunition used to kill their victims. This scenario has many lines of continuity with the work of São Paulo's so-called death squads, but it is updated by the ongoing militarization of public security, insofar as the drive towards social hygiene extermination is also accompanied by others, such as disputes over illegal markets and institutional revenge.

Matheus Vieira, in an article entitled *Animals wearing combat boots: relationships between bookies and militiamen in the West Zone of the city of Rio de Janeiro*, uses records such as legal proceedings, reports and press articles to recover the long-standing relationship between bicheiros and militiamen in Rio de Janeiro, highlighting how the "jogo do bicho" business was constituted in the relationship between its bosses and institutional politics, with the transaction of political commodity with police officers as its modus operandi. With the development of the militias as groups interested in territorial control for the exploitation of markets, bicheiros and militiamen began to relate to each other on different terms, especially with the rise of some militiamen to the top of the state's institutional politics, highlighting the trajectory of well-known figures in Rio de Janeiro politics, such as the federal deputy and Secretary of Public Security, Álvaro Lins. Although autonomized as a criminal group, the militiamen continue to act as mediators between the bicheiros and institutional politics. The article thus describes the intersections between types of criminal activity that are distinct from a legal point of view, but deeply articulated.

The article by Leandro Marinho and André Rodrigues, entitled *Political violence in Baixada Fluminense: political power and power to kill*, analyzes violence against political agents in the Baixada Fluminense, an area located in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, made up of 13 municipalities. Highlighting the historical link between the configuration of the region, the constitution of local political powers and the use of violent means, the article argues that the conversion of armed power into political capital occurs through various devices, including the control of territories by armed criminal groups and the use of violence, especially the power to kill, in the regions studied. In the study carried out by the authors, the link between agents involved in violent acts, either as aggressors or victims, and belonging to militia groups stands out. It was also observed that most cases of political violence were recorded in territories controlled by militias. This data seems to reinforce the intertwining of violence, business and politics, in which the very power to kill is constituted as a market, as one of the structuring characteristics of the militias in Rio de Janeiro.

In the article *Colonelism without a subject: colonial illegalisms and power concentration*, José César de Magalhães Júnior delves deeper into the analysis of the differential management of illegalisms, debating the Foucauldian canon and Graham's (2016) update for the colonial context with the Brazilian critical historiographical tradition. Foucault's analysis, made in the courses *The Punitive Society* and *In Defense of Society*, and Graham's, in *Cities under siege*, present an argument about the tactics of militarization of civil life, carried out by the imperial powers in their colonial zones – tactics later applied to their internal populations – which established the management of illegalisms at the heart of the colonial regime. However, for José César, the illegalisms present in the colonial

experience were described and analyzed in depth by Brazilian authors, notably Victor Nunes Leal, in his work *Coronelismo, enxada e voto* [Colonelism, the hoe and the vote], originally from 1949 (Leal, 2012). His description of colonelism as a “system” of government that organized Brazilian political life from the grey areas between legal and illegal practices was, in the author’s words, an anticipation of the analysis of the “differential management of illegalisms”.

Chaos as a strategy and “protection” as a commodity in São Paulo’s “Cracolândia” is the article by Thiago Godoi Calil and Aluizio Marino. The starting point of the article is a critique of the policies for dealing with the territory known as Cracolândia in São Paulo, which have been implemented since 1997, based on major police operations, imprisonment and the promotion of forced displacement of crack users, using violent means, including torture. The central argument of the article is that the dispersal of people and the violence employed in the operations produce a situation of chaos that promotes favorable conditions for urban renewal projects in the central area of São Paulo, generates popular support for the operations and transforms security into a political commodity, which is traded on the border between the legal and the illegal.

Laurindo Dias Minhoto, Pedro de Almeida Pires Camargos and Eduardo Altheman C. Santos, in the article *Militarization, militianization, and crime management in the neoliberal city*, situate the city as the main stage for the processes of emergence of new forms of control, securitization, war and global economic rationality. The relationships between “new urban designs, differential population management, punishment and capitalism in its neoliberal form” gain materiality in the authors’ analysis of the Federal Intervention in Public Security in Rio de Janeiro in 2018. The policies of “zero tolerance” and “total quality management” are part of the way in which, during the federal intervention, policing, seen as the militarization of penal control, as well as securitization, carried out through the sanitization of spaces, the control of circulation, especially of demonstrations, leads to a hierarchical social order, managing territories, populations and illegalisms differentially in an efficient way. As a future agenda, the authors put forward the thesis that these processes are vectors for the construction of the *militialization* of security.

Illegalisms as a producer of markets in which land and security stand out as privileged commodities

In Ivan Zanatta Kawahara’s article, entitled *Armed groups and the organization of work in the real estate market*, the focus is on the real estate market in favelas, in which the action of armed groups is characterized, as well as their mode of organization in this market. In the context of the public authorities’ inability to universalize access to social housing, the author argues that both drug trafficking and the militia operate with more or less entrepreneurial structures in the real estate market, mobilizing labour and generating profits. However, despite the fact that both operate within the legal-illegal folds, the article also identifies differences in the structuring of these markets, in terms of the agents involved and the relationships established with the public authorities and property consumers.

In *State, illegality and space production in Culiacán, Sinaloa, Mexico*, Diana Zomera Partida and Antonio Fuentes Díaz analyze intense urban transformations in the city of Culiacán, in the state of Sinaloa, Mexico. The authors describe in great detail the large influx of peasant neighborhoods to the city's urban peripheries, which caused the urban sprawl to increase fourfold, in the context of the activities of the notorious Sinaloa Cartel in the cultivation of poppy, marijuana and the production of opium. These transformations combine illegalities and neoliberal rationality, intensifying social inequalities and, at the same time, spreading ostentatious criminal practices. The association between the macro-criminality of the Sinaloa Cartel, business elites and the production of urban space can be seen both in the production of popular housing, "vivienda asequible", and in the so-called commercial corridors, aimed at the development of entrepreneurship. Both were built through combined processes of deregulation, flexibilization and decentralization of urban planning, typical of the neoliberal project for cities, as well as their relations with criminal and business organizations. As emblematic events, the authors describe Culiacán's alignment with the UN's Sustainable Development Goals and the so-called Culiacanazo, when a transnational mega-operation captured "El Chapo" Guzmán.

Isadora de Andrade Guerreiro's article, *Informal Real Estate in São Paulo's peripheries: illegalisms under a rent-seeking logic*, organizes very clearly how the relationship between changes in the structure of production, the labour market, access to credit and housing policies have led to an increasingly central role for the PCC in forms of association and real estate production in São Paulo. The author demonstrates how rentier models of housing production are associated in a very concrete and coherent way with central actors who are, in various ways, close to the PCC. She is careful to describe situations far removed from the ghostly images associated with "organized crime" or even the way in which armed territorial control occurs in Rio de Janeiro. In this sense, the specificity of the PCC, its model of organization and of operating in legal and illegal markets, ended up producing a unique configuration of the association between crime and housing, in which brokers, investors, developers and builders, "typical agents of the formal real estate market", are producing new ways of acting on the housing deficit, now reconfigured in a horizon of many passages between legality and illegality, and through a differential management of the illegalisms associated with everyday life and housing.

Next, the article "*Mirrored reflections*": *moral communities among "military police officers", "militias", and "pi-lícias" in Rio de Janeiro*, written by Eduardo de Oliveira Rodrigues, focuses on civilian agents who want to join the police and who often work illegally for police officers in the private security market, informally known as pi-lícias. Based on his participation in a preparatory course for candidates for a military police career in Rio de Janeiro, the author argues that the construction of "moral communities", involving "pi-lícias", military police and militiamen, functions as an important device in the agency of certain illegal private security markets in the city and also in certain illegal police investigation practices. As the article argues, this mirrors game is particularly strong in certain territories located in Rio de Janeiro's most popular neighborhoods.

Larissa Gdynia Lacerda and Vera da Silva Telles investigate, in the article *Urban borders, markets in dispute: power games in the production of spaces*, how the production of urban land and housing markets in São Paulo is currently also operated by the “PCC men”, whose business is expanding in the same proportion and intensity as the urban expansion front represented by occupations and popular settlements. Illegalities emerge in this scenario as the way in which these agents navigate the real estate market, through practices of protection and extortion, coercion and persuasion, conflicts and accommodations, in disputes and alliances with other economic agents at different scales of operation. The presence of these actors, linked to the most powerful criminal faction in the country, in São Paulo’s urban market changes the power games and the location of other economic agents, at the same time as showing how the land and housing markets are constituted in the gaps between the legal and the illegal.

Illegalisms as co-management of urban life and their effects on local sociabilities

Luiz Fábio S. Paiva, Suiany Silva de Moraes and Valéria Pinheiro analyze the impacts of factions on the ways of living and moving around in the daily lives of residents of Fortaleza, Ceará, in the article *The social effects of crime on the dynamics of Fortaleza, Ceará, Brazil*. In view of the confluence between the expansion of the faction logic, its territorial disputes and the low-quality housing programs for the dwellings, without promoting coexistence among the residents, tensions in these housing estates became a constant, preventing sociability geared to the needs of the residents and expanding the spaces of social control by the factions, including the fact that their disputes produced borders that prevented the free movement of people. As a borderline scenario, the authors highlight forced displacements, known as “espirros”, when residents are forced to leave their homes. In addition, both interlocutors from state bodies and residents point out that the organization of civil society is an important buffer, a kind of “insurgency”, which, even in a scenario of profound changes in popular forms of organization, seems to resist factional domination.

“*Siege by terror*” in *disputed territories in the West Zone of Rio de Janeiro*, by Monique Batista Carvalho and Jonathan Willian Bazoni da Motta, analyzes the repertoire of territorial government tactics of different actors from the “world of crime”, as they participate in the dispute for territories in the Praça Seca region, Rio de Janeiro. In the locations “disputed” by the armed groups, life is understood in terms of a “war”: a representation that echoes the image shared by the hegemonic media, which alters routines, suspends the possibility of daily control and planning and has a negative impact on the feeling of security. The authors call this radical experience “siege by terror”, in the sense of a subjective experience marked by violence and constant threat. Based on ethnographic work, they describe the tactics used by residents to survive this siege, anticipatory mechanisms aimed at avoiding exposure to risk and guaranteeing the maintenance of life and routine. By being subjected to this “siege by terror”, the residents of Praça Seca live, at the limit, the precariousness that armed controls produce.

In addition to the articles in the Dossier, this issue of *Cadernos Metrópole* features six more articles.

Raquel Oliveira Jordan is the author of the article entitled *Competences in dispute: construction regulation in the I Housing Congress, 1931*. This article looks at the debate surrounding building laws in São Paulo from the First Housing Congress in 1931. The author argues that, despite the focus on housing, the Congress also discussed building regulations, with often contradictory approaches.

Next, in the article entitled *The Ribeirão Preto Metropolitan Region: allocation of financial resources to SDGs*, Erasmo José Gomes proposes a method for evaluating the allocation of financial resources aimed at achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) – in particular Goal 11: inclusive, safe, resilient and sustainable cities and communities. The author analyzes the budgets of 34 municipalities in the Ribeirão Preto Metropolitan Region (RMRP) between 2016 and 2020. The study argues that, in this specific objective, it was possible to see a very significant budget commitment in the municipalities studied.

Renato Balbim's article, *Grammars of development. From informal economy to informal settlements*, proposes a reflection on the term informal, recovering the trajectory of the debates surrounding its definition. The genealogy of the concept allows the author to see the moment when the term came to be used in a generalized and imprecise way, associating itself with disqualifying and stigmatizing content.

In the sequence, the article *Land price and urban hierarchy in a medium city: the case of Uberlândia, Minas Gerais*, by Gabriel do Carmo Lacerda, looks at urban land prices and the spatialization of state investments to discuss the urban hierarchical structure of the city of Uberlândia, in Minas Gerais.

Clarice Misoczky de Oliveira and Igor Nicolini, in their article *Review of Master Plans in advanced neoliberalism: the case of Porto Alegre, Rio Grande do Sul*, reflect on the effects of the spread of neoliberal thinking on the process of revising master plans, focusing on the experience of Porto Alegre/RS. The authors argue that the spread of neoliberal ideology is expressed, among other things, in the productivism approach to the city, in authoritarian management, in the dissemination of project-based planning and in the fragmentation of the master plan.

Finally, closing this volume is the article *Spatiality and control of bodies: Boa Vista and the Venezuelan human mobility*, written by João Carlos Jarochinski Silva, Gabriella Villaça and Vanessa Palácio Boson. In this article, the authors set out to reflect on the socio-spatial transformations in the city of Boa Vista (Roraima) following the arrival of a significant contingent of Venezuelan migrants in 2015. Based on the approaches of Bauman and Foucault, the authors argue that, behind the apparent welcoming attitude, the state promotes the integration of migrants with residents through practices that reinforce prejudiced behaviors aimed at controlling undesirable bodies.

Daniel Hirata [I]

Lia de Mattos Rocha [II]

Orlando Alves dos Santos Junior [III]

Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5219-8838>

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Niterói, RJ/Brasil.
velosohirata@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-4785-8701>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
lia.rocha@uerj.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-9393-4782>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
orlando.santosjr@gmail.com

Notes

- (1) The “Rede Illegalismos e a Produção da Cidade” [Illegalisms and the Production of the City Network] was formed in 2019 with the aim of reflecting on and promoting public debate about the structure and growing impacts of armed groups operating under the logic of illegalisms in Rio de Janeiro and to develop proposals for confronting them. Since then, it has been developing research and advocacy actions related to the issue. The Network is an inter-institutional working group that brings together various research groups, public agencies and organizations aiming to establish dialogues with individuals conducting research related to the theme of illegalisms and the production of urban space, with a focus on popular territories. More specifically, the Network is interested in the dynamics of association and interaction between crime, the police and territorial control, in its multiple dimensions and updates. It is composed by the following groups and collectives: Cidades – Urban Research Center/UERJ; Fogo Cruzado; Heinrich Böll Foundation; Geni – New Illegalisms Group/UFF; InEAC – Institute for Comparative Studies in Conflict Management/UFF; Right to Memory and Racial Justice Initiative; Labá – Direito, Espaço e Política/FND/UFRJ; LEUS – Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais/PUC-Rio; Nudedh – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Observatório de Favelas; Observatório das Metrôpoles/Ippur/UFRJ.
- (2) The “jogo do bicho” (animal game) is an illegal lottery-like game that began in the late 19th century. It involves betting on the numbers associated with various animals. Despite being illegal, it remains popular in many parts of Brazil, especially in Rio de Janeiro, where it has deep cultural roots and is often linked to organized crime and corruption.
- (3) The term “política da bica d’água,” which translates to “water fountain policy,” refers to a practice in some Brazilian urban areas where access to essential services like water is controlled by local authorities or influential groups, that grant access to this important resource in exchange of electoral support. This arrangement underscores a form of clientelism and political patronage, very prevalent in Rio de Janeiro from the 1950s to the 1970s.

Referências

- ALVES, J. C. S. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. [S.l.], Associação de Professores e Pesquisadores de História, CAPPH – CLIO.
- AMORIM, C. (1993). *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*. Rio de Janeiro, Record.
- ARAUJO, M. (2019). Urban public works, drug trafficking and militias: what are the consequences of the interactions between community work and illicit markets? *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 2, pp. 164-176.

- BURGOS, M. (2021). A matriz ideológica da milícia e o fenômeno Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Edição On-Line, 27 de abril. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/matriz-ideologica-da-milicia-e-o-fenomeno-bolsonaro/>. Acesso em: 3 jul 2024.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No Sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CANO, I; IOOT, C. (2008). "Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro". In: JUSTIÇA GLOBAL (ed.). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, pp. 48-103.
- CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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.
- CUNHA, C. V. da (2008). "Traficantes Evangélicos": novas formas de experimentação do sagrado em favelas cariocas. *Plural, Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP*. São Paulo, v. 15, pp. 23-46.
- _____. (2024). A criação do Complexo de Israel e sua relação com o crescimento do pentecostalismo em periferias – Rio de Janeiro, Brasil. *Anuário Antropológico*, v. 49, n. 1.
- FOUCAULT, M. (1977). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2015). *A sociedade punitiva*. São Paulo, Martins Fontes.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- GARAU, M. G. R.; COSTA, P. A. B. O. (2020). 'É posse pra uso ou é tráfico'? Um estudo sobre os critérios utilizados pelos policiais no registro da ocorrência nos crimes da Lei 11.343/06. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 7, pp. 70-95.
- GRAHAM, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HARVEY, D. (2003). *O Novo Imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- HIRATA, D. et al. (2023). *Chacinas policiais: estatização das mortes, mega chacinas e impunidade*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; LYRA, D. A.; DIRK, R. C. (2022). The expansion of milícias in Rio de Janeiro. *Political and economic advantages. Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, n. 3, pp. 257-271
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- LEITE, M. P. (2018). State, market and administration of territories in the city of Rio de Janeiro. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 3, pp. 1-22.
- LEITE, M.; ROCHA, L.; FARIAS, J.; CARVALHO, M. (eds.) (2018). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro, Mórula Editorial.
- LEITE, M. P. et al. (2018). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro, Mórula Editorial.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- _____. (2023). *A fé e o fuzil: crime e religião no Brasil do século XXI*. São Paulo, Todavia.

- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. (2018). *Guerra e ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- MISSE, M. (2008). Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, pp. 371-385.
- _____. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 13-25.
- PIRES, L.; KANT DE LIMA, R. (2021). Mercados Fragmentados em Territórios Armados: Tendências na Administração de Conflitos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro? *Revista Avá*, n. 38, pp. 64-94.
- ROCHA, L. de M. (2018). Associativismo de moradores de favelas cariocas e criminalização. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 31, pp. 475-494.
- _____. (2019). Militarização e democracia no Rio de Janeiro: efeitos e legados da “pacificação” das favelas cariocas. *Ensaio*, v. 14, pp. 80-98.
- ROCHA, L. de M.; CARVALHO, M. B.; MOTTA, J. da (2024). As novas modalidades de “cerco” da criminalidade carioca: um estudo comparativo das condições de vida em territórios periféricos no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Sociologia-RBS*, v. 12, pp. 1-25.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2022). “Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina”. In: PÍRES, P.; RODRÍGUEZ, M. C. (compiladores). *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 79-102.
- SILVA, I.; ROCHA, L. de M. (2008). Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: JUSTIÇA GLOBAL (ed.). *Segurança, tráfico e milícias*. Rio de Janeiro, Justiça Global/Fundação Heinrich Böll, v. 1, pp. 37-47.
- SILVA, L. A. M. (org.) (2008). *Vida sob cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- _____. (2016). *Fazendo a Cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares*. Rio de Janeiro, Mórula.
- SONODA, K. da C.; ASSIS, S. G. de; SCHENKER, M. (2016). Estratégias de Enfrentamento da Violência Urbana por Ativistas Sociais do Rio de Janeiro. *Psicologia em Revista*. Belo Horizonte, v. 22, n. 3, pp. 749-767.
- SOUZA, T. S. de; SILVA, A. L. G. da (2018). Guerra às drogas: a lógica econômica da proibição. *Revista do Departamento de Ciências Sociais – PUC Minas*, v. 1, n. 1, pp. 221-241.
- TELLES, V. da S. (2009). 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.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 13.

Chacinas urbanas na cidade e na Região Metropolitana de São Paulo (2009-2020)

Urban slaughters in the city and Metropolitan Region of São Paulo (2009-2020)

Camila de Lima Vedovello [1]

Resumo

Este artigo analisa as chacinas ocorridas em São Paulo e Região Metropolitana entre 2009 e 2020. Utilizando dados de notícias e entrevistas com jornalistas e agentes de segurança pública, o artigo proporciona uma análise socioespacial, destacando características das vitimizações, dos executores e do *modus operandi* dessa forma de extermínio. As mortes resultantes das chacinas revelam uma polissemia de conflitos urbanos, predominantemente ligados a disputas de poder, “mercadorias políticas” (Misse, 2014) e vinganças entre grupos criminais, ou entre agentes de segurança pública e esses grupos. As populações periféricas são as principais vítimas das chacinas, que ocorrem em seus locais de moradia e socialização, evidenciando relações de poder nesses territórios.

Palavras-chave: chacinas; homicídios; periferias; vinganças institucionais; genocídio.

Abstract

This article analyzes the slaughters that occurred in São Paulo and its Metropolitan Region between 2009 and 2020. Using data extracted from news and interviews with journalists and public security agents, the article provides a socio-spatial analysis, highlighting features of the victimizations, perpetrators, and modus operandi of that form of extermination. Deaths resulting from slaughters reveal a polysemy of urban conflicts, predominantly linked to disputes over power, “political commodities” (Misse, 2014), and acts of revenge between criminal groups, or between public security agents and these groups. Peripheral populations are the main victims of slaughters, which occur in their places of residence and socialization and disclose power relations in these territories.

Keywords: *slaughters; homicides; peripheries; institutional acts of revenge; genocide.*



Introdução

Este artigo aborda as chacinas ocorridas e noticiadas na cidade de São Paulo e nas cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) no período entre 2009 e 2020, debatendo o Esquadrão da Morte paulista e a militarização urbana como geradores da cotidianidade das chacinas. São analisadas as características socioespaciais desses homicídios e as possíveis formas de *modus operandi* e motivações para as produções de chacinas ocorridas na cidade de São Paulo e na RMSP entre os anos de 2009 e 2020.

Os dados sobre as chacinas foram coletados para pesquisa de tese de doutorado, possibilitando a construção de uma base de dados. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e relatos de memórias com jornalistas que cobriram/cobrem chacinas, com familiares e amigos de vítimas da Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove¹ e com agentes públicos. Além disso, foram realizadas análises socioespaciais das chacinas na cidade de São Paulo e nas cidades que constituem a RMSP.

O debate acerca das chacinas paulistas, tecnicamente chamadas de homicídios múltiplos, está relacionado a temas sobre o que se convencionou chamar de “violência urbana”. No Brasil, o termo chacina aparece nos dicionários significando abate de porcos ou gado e é mobilizado para determinar uma série de conflitos (Sinhoretto e Marques, 2019; Telles, 2010; Vedovello, 2022) que vitimizam três pessoas ou mais, no mesmo território,² ou em locais próximos a partir de determinada motivação e com

os mesmos executores. Não existe uma tipificação penal para chacinas, sendo tratadas tecnicamente como “homicídios múltiplos”.

Chacina é uma categoria êmica (Vedovello, 2022) acionada por diversos setores da sociedade e utilizada por ativistas para demonstrar o horror dessa violência letal. O acionamento do termo chacina para a ocorrência de homicídios múltiplos demonstra, por vezes, uma disputa política sobre o significado das mortes. Como exemplo para demonstrar a mobilização política de termos para disputar sentidos de ações violentas letais, De Lucca (2016, p. 26) expôs que, após a execução de seis pessoas no centro de São Paulo, em 2004, os ativistas envolvidos na denúncia de chacina debateram sobre o uso dos termos chacina, assassinato, extermínio ou massacre, até estabelecerem que “massacre” seria o que melhor delimitaria o grau de violência empregado naqueles homicídios.

Ao longo deste artigo, explico que: 1) as chacinas paulistas, das quais os executores são agentes de segurança pública, emergem da atuação do Esquadrão da Morte e estão ligadas à militarização urbana (Graham, 2016; Oliveira, 2013; Zaverucha, 2005), às “mercadorias políticas” (Misse, 2014), às disputas de mercados ilegais e às vinganças estatais que produzem uma política para o extermínio; 2) a configuração socioespacial das chacinas mostra que elas ocorrem preferencialmente em territórios periféricos e com maior proporção demográfica de população negra; 3) as similaridades encontradas nas chacinas entre 2009 e 2020 delimitam que há um *modus operandi* característico das atuações extralegais de agentes de segurança pública.

Esquadrão da Morte paulista e chacinas

A administração de "mercadorias políticas" e a militarização urbana não são a gênese da existência de mortes múltiplas na cidade de São Paulo e na RMSP. Retomando os homicídios múltiplos historicamente, Fausto (2009) relata como, em 1938, no bairro do Brás, ocorreu um crime que vitimou três homens e uma mulher, assassinados a golpes de pilão durante o carnaval, em ano de Copa do Mundo.

Esses homicídios fizeram com que os grandes jornais da época veiculassem o crime em grandes manchetes, sendo também explorado nas rádios e se transformando, inclusive, na moda de viola *O crime do restaurante chinês*, tocada pela dupla Irmãos Laureano. Esse episódio exemplifica como, no final dos anos 1930, homicídios múltiplos eram considerados tragédias que extrapolavam os crimes e as ilegalidades que ocorriam no cotidiano da cidade.

A compreensão da emergência das chacinas como uma forma frequente de produção de mortes na cidade de São Paulo e na RMSP passa pela existência e pela atuação do Esquadrão da Morte paulista, cuja formação estava ligada não somente ao contexto político da Ditadura Civil-Militar, visto que as execuções realizadas por esse grupo estavam relacionadas ao tráfico de drogas e a uma rede de proteção de que esse grupo dispunha para grupos criminais ligados ao narcotráfico.

Foi também durante a Ditadura Civil-Militar que as polícias se militarizaram. O ditador Castello Branco instituiu as polícias militares brasileiras através do Decreto-Lei n. 317, de 1967, consideradas como forças auxiliares do Exército (Brasil, 1967). Elas tinham por função,

conforme o Art. 2º, manter a ordem pública e a segurança interna nos estados, nos territórios e no Distrito Federal, sendo um dos seus encargos reprimir perturbações da ordem e graves subversões, antecipando-se, inclusive, à ação das Forças Armadas. Em 1969, o Decreto-Lei n. 667 associou as polícias à Doutrina de Segurança Nacional (Brasil, 1969), ocasião em que as guardas fardadas estaduais foram extintas e originaram-se as polícias militares, controladas pelo Exército e contando com a exclusividade do policiamento ostensivo fardado (Rocha, 2013).

Naquele momento, as práticas de combate contra a população, aplicadas anteriormente pelas forças públicas desde, pelo menos, o início da República, alteram-se. No final do século XIX, os alvos preferenciais das polícias eram os escravizados, os estrangeiros e os indigentes, sendo suas atividades cotidianas e culturais focos de repressão (Caldeira, 2000, p. 145). A partir da militarização das polícias, elas recebem o encargo de fazer as rondas ostensivas nas cidades brasileiras, observando, nas periferias, o possível local no qual estariam os "suspeitos" ou "inimigos de Estado".

Essa militarização dos agentes de segurança, coadunada com uma intensa urbanização, em processo desde o final dos anos 1950 e da década de 1960, foi dimensionando outro processo em São Paulo: o de uma militarização urbana. Essa militarização pode ser apreendida enquanto a adoção dos modelos, das doutrinas e dos procedimentos militares em atividades civis, como no caso da segurança pública, no qual os valores do Exército vão cercando os valores da sociedade, chegando a se sobrepor aos valores sociais, deslocando para o cotidiano urbano retóricas de "guerra" e "combate" (Zaverucha, 2005).

Em São Paulo, essa discursividade da guerra é colocada como guerra ao crime organizado, ao Primeiro Comando da Capital (PCC), às drogas, à Cracolândia, dentre outras possibilidades de justificativas das ações e dos modelos ligados a doutrinas militares. Transforma-se o espaço público em um espaço de guerra civil mal disfarçada (Oliveira, 2013, p. 75), ocorrendo transformações urbanas com o uso de técnicas e tecnologias de repressão de guerra colonial urbana que trazem para esses locais um urbanismo militar (Graham, 2016).

Se a militarização urbana se estabelece, dentre outras coisas, por meio de uma presença intensiva de agentes de segurança pública nos territórios, de modo a vigiar condutas e tentar estabelecer o que se consideraria uma ordem social almejada, é essa presença constante e o poder disposto pelos agentes de segurança que propiciam a existência das negociações de “mercadorias políticas”. Essas mercadorias são acionadas nas linhas tênues de relações entre o legal e o ilegal e podem ser compreendidas enquanto serviços e mercantilização de recursos políticos e econômicos oferecidos por agentes de segurança pública e por grupos armados, de modo a manejar determinadas ilegalidades para não serem incriminadas (Misse, 2014). As “mercadorias políticas” estão, muitas vezes, ligadas a agentes estatais que mercantilizam seus recursos políticos para operar “gestões diferenciais dos ilegalismos”.³

A atuação do Esquadrão da Morte se dava em execuções contra presos que se encontravam encarcerados no Presídio Tiradentes e em execuções de supostos bandidos que poderiam atrapalhar grupos ligados ao tráfico de drogas a quem o Esquadrão conferia proteção.

As execuções também se convertiam em chacinas, e os corpos dos executados eram deixados em locais periféricos de São Paulo e da RMSP. Os encarcerados do Presídio Tiradentes eram retirados da prisão para serem executados nas periferias de São Paulo.

O *modus operandi* do Esquadrão da Morte paulista se organizava a partir de quatro eixos: 1) a instauração de medo por meio de tortura dos executados, que eram posteriormente batizados de “presuntos”; 2) o impacto da opinião pública por meio de letreiros nos cadáveres, com as iniciais E.M. indicando ação do Esquadrão da Morte, além do trabalho de um relações públicas, chamado de Lírio Branco, que acionava os jornais indicando a localidade dos corpos; 3) o assassinato sistemático de pessoas encarceradas no Presídio Tiradentes, trazendo a lógica de que “bandidos” eram sujeitos irreversíveis e, portanto, só lhes cabia a morte; 4) a métrica de que, para cada policial morto, dez pessoas deveriam ser executadas como vingança (Bicudo, 1988, p. 83). O Esquadrão da Morte paulista interrompeu suas atividades de execução no início dos anos 1970, mas trouxe para o cotidiano das cidades paulistas as chacinas e a lógica da vingança por meio da métrica de dez “suspeitos” executados para cada agente de segurança pública assassinado.

Entre as décadas de 1980 e 2020, ocorreram 828 chacinas, ao menos, no estado de São Paulo. Os registros sobre as chacinas demonstram que elas começam a aparecer em notícias de jornais em 1982, primeiramente na cidade de Osasco, aumentando exponencialmente ao longo dos anos. O pico de ocorrência das chacinas se deu no final dos anos 1990, decaindo após 2001.

Esse movimento de intensificação das chacinas corresponde aos momentos de aumento e diminuição dos homicídios e ao que Feltran (2012) denominou como “época das guerras”, momento em que, após o Massacre do Carandiru, ocorre a emergência de disputas por poder e a consolidação do PCC como organização criminosa que estabeleceu modificações no “mundo do crime”⁴ e pacificação⁵ das periferias (Biondi, 2018; Dias et al., 2015; Feltran, 2012). As chacinas, naquele momento, estavam ligadas a essa dinâmica e, conforme o PCC foi “pacificando” as periferias, principalmente após os anos 2001, houve o declínio dessa forma de homicídio.

Como forma de tentar interromper a escalada das chacinas, foi criada em 1999, na cidade de São Paulo, uma Equipe de Chacinas, composta por um grupo de policiais especializados em investigar esses crimes, ligada ao Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). Antes da sua criação, os homicídios múltiplos eram investigados por diversas equipes das delegacias próximas aos locais em que os crimes ocorriam.

Somente em 2011, por meio do Decreto Estadual n. 57.537, foi instituída a 3ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos e Latrocínios (São Paulo, 2011) que, naquele momento, investigava tanto chacinas quanto latrocínios. Em 2013, os crimes de latrocínio foram desvinculados, e a delegacia se tornou a 3ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos.

Configurações socioespaciais das chacinas

No período entre 2009 e 2020, ocorreram, no mínimo,⁶ 138 chacinas na cidade de São Paulo e nas cidades que compõem a RMSP, resultando em 536 vítimas fatais.

A base de dados sobre chacinas provém de levantamento próprio, a partir de buscas nos acervos dos jornais de circulação nacional *Folha de São Paulo* e *Estadão*, além de utilizar os jornais *Agora São Paulo*, *Terra*, *R7*, *G1*, *Brasil Atual*, *Ponte Jornalismo* e jornais mais regionalizados, como *O Taboaense*, a partir das palavras-chave “chacina”, “chacinas” e “massacres”, mês a mês, para cada ano pesquisado.⁷

Os dados sobre números de chacinas e suas vítimas costumam ser subnotificados, dadas as especificidades dessa forma de homicídio e de como as mortes são registradas nos documentos estatais que dão origem aos inquéritos policiais. A utilização de jornais como recurso para construção de base de dados para casos de homicídios múltiplos permite observar quando esses fenômenos são mais ou menos frequentes. Martins (2015), ao pesquisar linchamentos, que também não possuem tipificação penal e são subnotificados, lançou mão do recurso do uso de jornais para a construção de sua base de dados.

Os dados oportunizaram uma possibilidade de análise mais minuciosa, sendo que os relacionados às localizações das chacinas,

Tabela 1 – Número de chacinas e de vítimas fatais na cidade de São Paulo e na RMSP (2009-2020)

Ano	Chacinas	Número de vítimas fatais
2009	15	49
2010	13	48
2011	11	38
2012	24	82
2013	16	61
2014	7	29
2015	19	99
2016	7	27
2017	8	32
2018	9	31
2019	4	24
2020	5	16
Total	138	536

Fonte: elaboração própria, em 2021, a partir de base de dados coletados em notícias da imprensa.

Gráfico 1 – Ocorrência de chacinas em São Paulo e na RMSP (2009-2020)



Fonte: elaboração própria, em 2021, a partir de base de dados coletados em notícias da imprensa.

entre 2009 e 2020, permitiram a construção de mapas georreferenciados, possibilitando debater como as mortes atingem os territórios paulistas e paulistanos e como se dão determinadas dinâmicas de produção de mortes nas cidades.

Não há homogeneidade na distribuição anual dos homicídios múltiplos. O que se percebe é que, em alguns anos, as chacinas "explodem" no cenário dos conflitos urbanos e, em outros, retraem-se. Desse modo, esses homicídios múltiplos podem demonstrar quais disputas e conflitualidades estão ocorrendo em determinado ano, em determinada cidade ou região/bairro desta.

A Tabela 1 revela que, entre 2009 e 2011, há queda no número das chacinas, podendo-se inferir que essa redução pode estar relacionada a uma possível reorganização das chamadas "mercadorias políticas" (Misse, 2014) nas relações de rotina entre agentes de segurança pública e o "mundo do crime" após as centenas de execuções efetuadas durante uma grande crise entre o PCC e os agentes de segurança pública de São Paulo em 2006. Tal fato é apontado por Feltran (2012, p. 248) em suas análises sobre queda no número dos homicídios.

Esse momento ficou conhecido como Crimes de Maio,⁸ no qual agentes de segurança pública, ao responder a ataques contra policiais e bases, executaram – segundo dados do Relatório do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Unifesp (Caaf/Unifesp) – cerca de 505 civis (Amadeo et al., 2019, p. 68). Esses rearranjos entre agentes de segurança e o "mundo do crime" são frágeis, tendo em vista que, em 2012, há um número alto de chacinas, entrando em declínio em 2013, seguido por novo aumento em 2015. Esses momentos em que houve aumento no número das chacinas foram

chamados, respectivamente, de "crise de 2012" (Dias et al., 2015) ou "onda de violência de 2012" (Biondi, 2018) e "ano das grandes chacinas" para os casos de 2015 (Vedovello, 2022).

A Tabela 1 e o Gráfico 1 permitem compreender as variações ao longo do tempo, percebendo as dinâmicas de conflitos existentes que culminaram em homicídios múltiplos. Porém, para além dessas variações, os dados permitiram elaborar um mapa dessas chacinas, viabilizando a construção de uma análise socioespacial desses eventos violentos. Assim, o Mapa 1 detalha a localização das chacinas ocorridas em São Paulo e na RMSP entre 2009 e 2020.

Em 2009 e 2010, há uma dispersão das chacinas para as cidades da Região Oeste e Sudoeste da RMSP. Em 2010, os jornais trazem notícias referentes ao chamado "Matadores do 18", grupo de extermínio organizado por policiais militares (PMs) pertencentes ao 18º Batalhão de Polícia Militar Metropolitana (BPM), localizado no bairro da Freguesia do Ó, na zona norte da capital.

Um dos fatores do alto número de chacinas em alguns territórios, como a zona norte de São Paulo, seria a existência de um "histórico de batalhão", segundo um dos delegados da 3ª Delegacia de Homicídios Múltiplos de São Paulo (ibid.). Desse modo, a existência de chacinas estaria entrelaçada, nesses territórios, com disputas de poder e de "mercadorias políticas" por agentes de segurança pública.

Os "Matadores do 18" e outro grupo de extermínio da zona leste de São Paulo foram acusados como agentes de mais de 150 execuções, entre 2003 e 2010, na capital paulista. As execuções seriam motivadas por vingança, abuso de autoridade, "limpeza", cobranças ligadas ao tráfico e cobranças de jogo, de acordo com investigação do DHPP (Merlino, 2012).

Mapa 1 – Localização das chacinas ocorridas em São Paulo e na RMSP entre 2009 e 2020



Fonte: Vedovello (2022).

No período entre 2010 e meados de 2012, o declínio na taxa de homicídios de civis, que estava ocorrendo há uma década, foi interrompido pelo aumento das mortes de civis e de policiais assassinados. Há emergência de uma crise que evidencia uma desestabilização dos acordos de paz construídos entre o PCC e a polícia, que ocorria nos últimos anos, produzindo, no ano de 2012, alto número de execuções de civis e de chacinas, assim como de execuções de agentes de segurança pública (Dias et al., 2015).

No ano de 2011, ocorreram 11 chacinas; o local com maior número delas foi a zona sul da capital, com três chacinas, seguido da cidade de Guarulhos, com duas. Nenhuma das chacinas registradas durante o ano excedeu

quatro vítimas. Em três locais – cidade de Santo André, bairro do Campo Limpo na zona sul de São Paulo e cidade de Embu – apareceram evidências nas reportagens de que agentes de segurança pública poderiam ser os executores, pois os atiradores haviam afirmado que eram policiais durante as abordagens. Em uma dessas chacinas, ocorrida em um bar no Campo Limpo, zona sul paulistana, testemunhas disseram ao jornal *Agora São Paulo* que os executores se apresentaram enquanto policiais e que haviam questionado se, dentre as pessoas que se encontravam no bar, alguma “teria passagem pela polícia”.

Em 2012, durante a crise, as chacinas mais do que dobraram em relação ao ano anterior, chegando a 24, com 82 vítimas fatais,

estabelecendo-se uma “guerra velada” entre PCC e agentes de segurança pública (Vedovello, 2022). Essa “guerra velada” entre polícia e PCC foi apresentada por Dias et al. (2015): de um lado, haveria um planejamento da morte desses policiais e, do outro lado, as chacinas ocorriam em locais próximos às execuções desses policiais.

O elemento desencadeador dessa “crise de 2012” seriam escutas telefônicas que foram transferidas da Polícia Civil para a Polícia Militar, gerando, ao menos, três operações da Rota que culminaram em mortes múltiplas de pessoas consideradas suspeitas de pertencimento ao PCC (Dias et al., 2015, pp. 168-169; Vedovello, 2022, pp. 119-120).

No ano de 2013, ocorreram nove chacinas em sete cidades da Região Metropolitana de São Paulo e sete chacinas em bairros da cidade de São Paulo, totalizando 16 chacinas. Na RMS, ocorreram uma chacina em Osasco, uma em Carapicuíba, uma em Cotia, uma em Ferraz de Vasconcelos, uma em Itapevi, duas em Guarulhos e duas em Diadema, totalizando sete pessoas feridas e 61 vítimas fatais. Em São Paulo, por sua vez, quatro delas ocorreram na zona sul, duas na zona norte e uma na zona leste, tendo a maior parte ocorrido no primeiro semestre de 2013. Entre janeiro e julho, ocorreram 11 chacinas: cinco a partir de agosto e uma envolvendo uma família de policiais da Rota, que dominou as pautas jornalísticas. Nesse caso, o filho dos policiais foi elencado como o executor da chacina, que ficou conhecida como Chacina da Família Pesseghini

No mês de janeiro de 2013, uma chacina no Campo Limpo, zona sul de São Paulo, vitimou sete pessoas. Os atiradores, ao se aproximarem do local, gritaram: “Vai, é polícia,

ninguém corre!” (Caramante, 2016). Vinte dias após a chacina, a Secretaria de Segurança Pública pediu a prisão provisória de seis PMs do 37º BPM, localizado a cerca de três quilômetros do local da chacina. Os policiais foram inocentados em 2014, e somente um foi pronunciado para ir a júri pelas sete mortes.

O número de chacinas reduziu drasticamente no ano de 2014, ocorrendo duas na capital paulista – uma na zona leste, uma na zona norte – e cinco nas demais cidades da RMS – duas em Carapicuíba, uma em Jandira, uma em Mogi das Cruzes e uma em Guarulhos. Apesar do número menor de chacinas em relação a anos anteriores, em cinco dessas chacinas registradas é possível observar, nas notícias veiculadas a respeito delas, a divulgação de uma possível participação de agentes de segurança pública nas execuções, sendo que uma em Sapopemba, na zona leste, e uma em Carapicuíba, figurava enquanto provável causa das chacinas a vingança por morte de policiais.

A possível ação de policiais em chacinas ganhou destaque no debate público. O delegado titular da Delegacia de Homicídios de Carapicuíba chegou a afirmar que PMs estariam envolvidos. A linha de investigação apontava para a possibilidade da existência de grupos de extermínio ligados a agentes de segurança pública na execução das chacinas.

Ainda em 2014, outra chacina chamou a atenção. Ocorrida em abril, na Brasilândia, em uma praça chamada 7 Jovens, as execuções vitimaram cinco pessoas, sendo três vítimas fatais e duas feridas. A praça passou a ser assim chamada devido a uma chacina anterior ocorrida no mesmo local, em 2007, vitimando sete pessoas. Houve, portanto, uma reincidência de chacina nessa localidade.

Em 2015, as chacinas voltaram a aumentar, chegando a 19, com 99 vítimas fatais. Foi nesse ano que ocorreu a chamada “maior chacina do estado de São Paulo” (Silva, 2021): a chacina de Osasco e Barueri. Nas reportagens sobre oito dessas 19 chacinas, constava que haveria agentes de segurança pública entre os suspeitos das execuções. Embora a chacina de Osasco e Barueri tenha sido a maior registrada durante o ano de 2015, outras chacinas tiveram número elevado de mortos. No Jardim São Luiz, na zona sul da cidade de São Paulo, em março de 2015, dez pessoas foram assassinadas em uma chacina; em abril, seis foram mortas em Parelheiros e, um dia após, oito foram executadas na quadra da Torcida Organizada Pavilhão Nove. Na cidade de Mogi das Cruzes, também em 2015, ocorreram três chacinas, mas chama a atenção o fato de ocorrerem em série desde 2013, vitimando 26 pessoas ao longo desses anos (Omura, 2019). Um PM foi a júri popular por execuções em diversas dessas chacinas.

O número de chacinas voltou a reduzir em 2016, com sete chacinas reportadas: uma em Guarulhos, uma em Embu, uma em Mogi das Cruzes, uma em Itaquaquetuba, uma na zona leste paulistana e duas na zona norte, nos bairros do Jaçanã e Parque Edu Chaves. Dentre elas, as ocorridas em Guarulhos e em Mogi das Cruzes constavam com a possível participação de agentes de segurança pública. Uma delas ganhou destaque nos jornais devido ao modo como foi executada. O caso ficou conhecido como a Chacina dos 5 de Mogi ou Chacina dos 5 da Leste.

O jornal *Folha de S.Paulo* destacou o caso, que, primeiramente, era tratado como desaparecimento dos jovens, visto que eles haviam saído de carro rumo a uma festa e

sumiram. Antes de sumirem, porém, um dos jovens enviou áudio para uma amiga relatando um enquadro⁹ policial. Os corpos dos cinco jovens foram encontrados com sinais de tortura, e desvelou-se que foram executados por agentes de segurança pública por vingança devido à suspeita da participação de um dos jovens na morte de um policial.

As chacinas ocorridas no bairro do Jaçanã, entre 2016 e 2017, fizeram com que o local fosse chamado de “bairro das chacinas”. Em 2017, há registros de oito chacinas na cidade de São Paulo e na RMSP: três na zona sul, três na zona norte, uma em Osasco e uma em Guarulhos, com total de 32 vítimas fatais. Nas duas últimas chacinas desse ano, ocorridas na zona norte paulistana (Pirituba e Tremembé), constam indícios de participação de agentes de segurança pública.

O número de chacinas na zona norte de São Paulo aumentou entre 2016 e 2018. Se, em 2015, ano das grandes chacinas, ocorreu somente uma chacina na zona norte, atingindo o bairro do Jaçanã, em 2016 esse número subiu para duas; em 2017, para três; em 2018, para quatro uma em Pirituba, duas na Brasilândia e uma no Jaçanã, aparecendo apenas uma com agentes de segurança pública enquanto suspeitos.

A partir de 2019, as chacinas diminuíram drasticamente, com quatro chacinas registradas: uma em Suzano, uma no Jardim Peri Alto (zona norte), uma em Sapopemba (zona leste) e uma em Paraisópolis (zona sul), no chamado Baile da DZ7.

A chacina de Suzano foi um ataque a uma escola pública estadual, em que um aluno e um ex-aluno da E.E. Raul Brasil entraram na instituição, vitimando oito pessoas e se suicidando em seguida. Esse fato foi chamado pelas mídias de ataque, chacina e massacre.

Nas chacinas de Sapopemba e de Paraisópolis, agentes de segurança pública aparecem como suspeitos das execuções. Em Paraisópolis, as mortes não foram causadas por disparos de arma de fogo de modo direto, mas, sim, por asfixia mecânica indireta ocasionada pela tentativa de dispersão do baile funk pela PM paulista, que justificou a ação relatando que havia uma perseguição contra dois homens armados que adentraram as ruas do baile em uma moto. Imagens da ação que culminou na chacina, divulgadas posteriormente na mídia, demonstram, no entanto, policiais agredindo frequentadores do baile durante a tentativa de encerramento do evento. Azevedo et al. (2022), em relatório sobre o Massacre de Paraisópolis, elenca o caso como uma chacina policial ligada a uma “estatização das mortes”, que ocorre quando uma chacina é realizada durante uma Operação Policial, sendo, portanto, “desencapuzada”.¹⁰

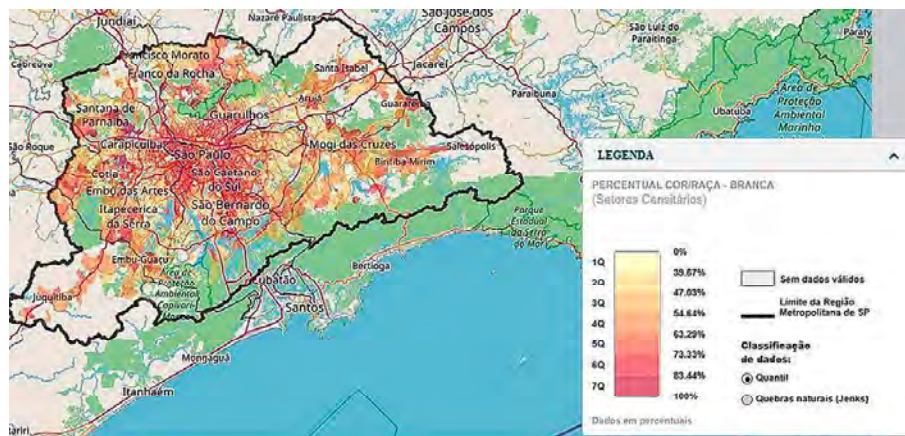
Em 2020, foram registradas, nos veículos de imprensa, cinco chacinas: duas na zona leste (Vila Jacuí e Sapopemba), duas na zona sul (Capão Redondo e Chácara Santo Antônio) e uma em Embu. As chacinas no Capão Redondo e na Chácara Santo Antônio ocorreram entre o final de janeiro e o início de fevereiro de 2020. De acordo com as notícias veiculadas na imprensa, na Chácara Santo Antônio havia suspeita de participação de policiais civis. Entre março e meados de junho, houve um interregno em que nenhuma chacina foi registrada. Duas chacinas ocorreram em junho e, de julho a meados de setembro, também não houve registros de chacinas. A última chacina de 2020 ocorreu em 16 de setembro, no bairro de Sapopemba.

Entre 2009 e 2020, as cidades da RMSP que concentraram maior número de chacinas foram: Guarulhos, Osasco, Taboão da Serra, Embu, Carapicuíba, Mauá, Santo André e Diadema. Já na cidade de São Paulo, ocorreram chacinas em todas as zonas: uma na zona oeste, uma no centro; as zonas norte e sul tiveram o maior número de homicídios múltiplos do período, 24 ocorrências em cada uma delas; a zona leste contabilizou cerca de 13 chacinas no período. Os bairros dessas zonas de São Paulo que mais tiveram mortes múltiplas foram: Brasilândia, Jaçanã, Campo Limpo, Jardim São Luiz, Parelheiros, Sapopemba e Itaim Paulista.

Embora a análise socioespacial traga cidades com grande densidade populacional, como Guarulhos, as chacinas não possuem uma relação direta com a densidade demográfica dos territórios em que mais ocorrem. De acordo com dados da Prefeitura da Cidade de São Paulo (2022), no período entre 2009 e 2020, das cidades citadas somente Guarulhos contava com mais de 1 milhão de habitantes; as demais tinham entre 200 mil e 600 mil habitantes. Já os bairros da cidade de São Paulo com maior número de chacinas possuem entre 150 mil e 300 mil habitantes (ibid.).

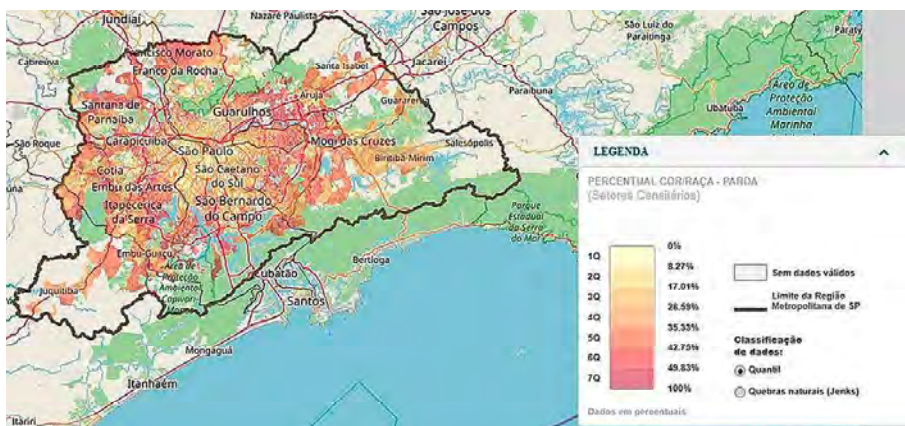
Se a densidade demográfica não é um elemento preponderante para o território ser atingido por chacinas, a característica de população residente por raça/cor se revelou importante na análise socioespacial dos territórios em que ocorreram chacinas nesse período. Dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) trouxeram que os territórios em que mais ocorreram chacinas são aqueles com maior número de população preta e parda (Vedovello, 2022, pp. 139-140).

Mapa 2 – Percentual de população branca na cidade de São Paulo e na RMSP – 2010



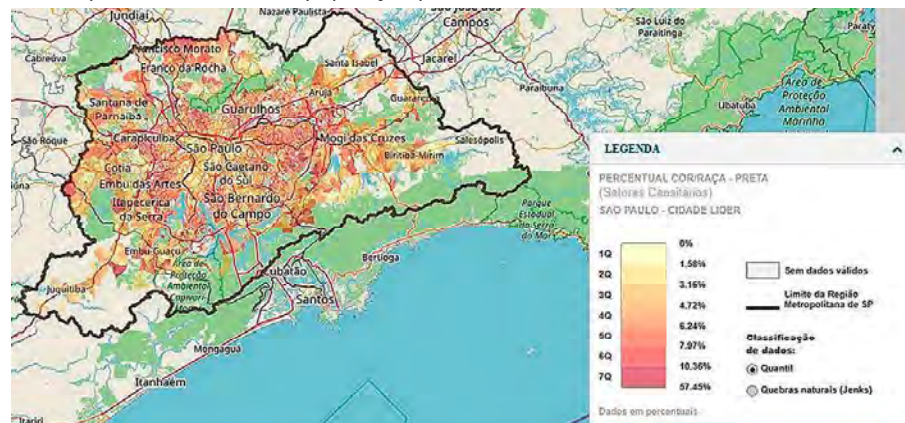
Fonte: CEM (2021).

Mapa 3 – Percentual de população parda na cidade de São Paulo e na RMSP – 2010



Fonte: CEM (2021).

Mapa 4 – Percentual de população preta na cidade de São Paulo e na RMSP – 2010



Fonte: CEM (2021).

Os territórios em que mais ocorreram chacinas têm, em sua composição demográfica, a predominância de população parda e preta¹¹ (Mapas 3 e 4), como a zona sul de São Paulo; Taboão da Serra; Embu; Carapicuíba; Osasco, zona norte da cidade de São Paulo; Guarulhos, zona leste da cidade de São Paulo; Mauá; Santo André; Diadema. A região central da cidade de São Paulo possui maior concentração de população branca e, no caso das cidades da RMSP, a maior concentração de população branca está nas cidades de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (Mapa 2). Dados da Ouvidoria das Polícias (2020), apontaram que das 599 denúncias de mortes decorrentes de intervenção policial, cerca de 56,2% das vítimas eram negras (ibid.). Embora a letalidade policial e as chacinas estejam em chaves de análises distintas, esses dados mostram a importância da raça/cor para investigar as vitimizações.

Adão (2017) já havia debatido que espaços periféricos, majoritariamente habitados pela população negra, são mais atingidos pela violência letal, e não é diferente no caso das chacinas. Sobre como as chacinas atingem, majoritariamente, territórios periféricos e com maior concentração de população negra, um ex-ouvidor das polícias relatou: “O que é comum é que as chacinas sempre ocorrem na periferia; esse é o dado” (Vedovello, 2022, p. 141).

A distribuição socioespacial das chacinas indica que elas ocorreram em maior número em territórios considerados periféricos. A periferia é tomada, muitas vezes, enquanto uma categoria analítica e acusatória que predefine esses territórios como subalternos, onde convivem trabalhadores e bandidos, estereotipando e produzindo sujeição (Feltran, 2010). A sujeição

e estereótipos produzidos sobre territórios são elementos facilitadores de uma ação letal contra quem habita e circula por eles.

As periferias são mais atingidas por chacinas, mas elas não são determinadas por mortes e execuções. Não são em todas as periferias que ocorrem as chacinas, assim como, para além de mortes, os territórios são marcados por vivências múltiplas dos sujeitos periféricos (D’Andrea, 2013).

Os levantamentos mostram que, em 14 cidades, não existiram registros de chacinas entre os anos de 2009 e 2020. As cidades em que não ocorreram chacinas no período foram: Pirapora de Bom Jesus, Cajamar, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Mairiporã, Santa Izabel, São Lourenço da Serra, Jquitiba, Rio Grande da Serra, Guararema, Salesópolis, Biritiba-Mirim e Vargem Grande Paulista. Esses dados mostram que, nesse período de 11 anos, ocorreram chacinas em cerca de 64% das cidades que compõem a RMSP.

A maioria das chacinas ocorreu em locais públicos, de passagem e de circulação nas cidades e bairros – como ruas, avenidas, becos e vielas. Um dado, no entanto, chamou a atenção: em pelo menos 24 chacinas, as vítimas estavam dentro ou em frente a bares; em oito, estavam em frente a outros comércios locais, como restaurantes, padarias e pizzarias, ou confraternizando dentro de salões, quadras de torcida organizada e quadras de futebol; três chacinas ocorreram em bailes funks; duas, em praças.

Assim, dentre as características espaciais dos homicídios múltiplos, temos que, para além de espaços de circulação urbana, esses homicídios também ocorreram em locais de sociabilidade nas periferias, como os bares ou

outros espaços em que as pessoas se reúnem no período da noite para confraternizar e que foram, muitas vezes, alvos de ataques armados que perfizeram mais de três vítimas.

Executores, vitimizações e *modus operandi*

Os dados sobre as chacinas evidenciam mais similaridades do que disparidades quando se observa a ação dos executores, a vitimização e o encadeamento dos atos de execução.

Na análise das chacinas, constatou-se que, em 70,28% delas, não havia qualquer descrição acerca das prováveis motivações das execuções. Apenas em 31 casos havia descrições sobre possíveis causas; entre estas, em cinco casos foram identificadas múltiplas motivações. Destaca-se que, em 16 casos, as execuções foram associadas a vinganças ou ações perpetradas por policiais; em 12, a disputa pelo tráfico de drogas se mostrou determinante; em cinco foram mencionadas brigas ou vinganças pessoais; em três casos houve referências a facções criminosas ou atividades vinculadas ao crime organizado.

Chacinas e execuções ligadas a vinganças institucionais (Hirata e Grillo, 2019) não são um dado novo em São Paulo. O Esquadrão da Morte paulista, por exemplo, atuava de forma ilegal entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970, com um *modus operandi* em que, para cada agente de segurança pública morto, dez pessoas consideradas como “marginais” deveriam morrer (Bicudo, 1976, pp. 76-77).

Em 93 das chacinas noticiadas por veículos de imprensa, não existiam indicações de suspeitos das execuções, o que indica que,

em 67,3% das notícias, não havia nenhuma indicação sobre os executores. Em 34 das notícias, apareciam como suspeitos PMs, ex-PMs, guardas civis metropolitanos e policiais civis, perfazendo um total de 24,6%. Isso indica que, em cerca de um quarto das chacinas, já existiam, em um primeiro momento, elementos que traziam para o centro das execuções a ação de agentes de segurança pública.

No caso das chacinas executadas por agentes de segurança pública fora de serviço, os dados de São Paulo e da RMSP estão próximos dos dados trabalhados por Silva (2021) em relação ao Brasil, já que, nas análises do autor, em 23,8% das chacinas analisadas, havia suspeita de participação policial nas execuções. Silva (2021) ainda destaca que em São Paulo, entre 2015 e 2019, a participação policial em chacinas aparecia em 43,5% dos casos. Em cinco destes, o suspeito era familiar ou conhecido das vítimas; em outros seis, havia alguma pista dos suspeitos, seja nome ou retrato falado.

Ao serem realizadas fora de serviço, ou seja, em momentos em que os agentes de segurança já haviam encerrado seus expedientes de trabalho, as chacinas se apresentam como uma forma de produção de execuções sumárias, considerando-as como:

[...] todo e qualquer homicídio praticado por forças de segurança do estado (policiais, militares, agentes penitenciários, guardas municipais) ou similares (grupos de extermínio, justiceiros), sem que a vítima tenha tido a oportunidade de exercer o direito de defesa num processo legal regular, ou, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada antes do seu julgamento ou com algum vício processual; ou, ainda, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada sem que lhe tenha sido atribuída uma pena capital legal. (Lima Júnior et al., 2001, p. 16)

As ações realizadas durante expediente de trabalho, chamadas de Operações Policiais, planejadas em São Paulo e na RMSP, que vitimam mais de três pessoas, costumam não receber o nome de chacina, seja pela imprensa, seja pelos operadores de justiça. Essas mortes são enquadradas pelas instituições de segurança pública paulistas na categoria das “mortes decorrentes de intervenção policial”.

A chamada Operação Castelinho é um exemplo de ação realizada durante expediente de trabalho por agentes de segurança pública, com mais de três vítimas, em que há disputa de sentido sobre ser operação legal ou chacina. Esse evento foi uma ação da Polícia Militar de São Paulo, realizada em março de 2002, que interceptou carros com integrantes do PCC na praça do pedágio rodovia José Ermírio de Moraes, conhecida como Castelinho, resultando na morte de 12 integrantes. Nenhum PM se feriu. Na disputa sobre os sentidos das mortes efetuadas, movimentos sociais como as Mães de Maio denunciavam que a operação seria uma chacina ou um massacre, enquanto o sistema de justiça considerou uma operação legal, absolvendo os policiais envolvidos.¹²

Ao chamar de Operação uma ação com alta letalidade, é colocada sobre essas mortes uma perspectiva de legitimidade em relação às execuções múltiplas realizadas. De modo a explicitar a ilegitimidade de ações chamadas de Operações Policiais que geram alta letalidade nos territórios, Hirata et al. (2022) elaboraram o termo “chacinas policiais” para as ações denominadas de Operações com alto número de mortos no Rio de Janeiro. Azevedo et al. (2022) também utilizaram o termo chacina policial para analisar o Massacre de Paraisópolis.

No que se refere à vitimização, em 58% das chacinas noticiadas havia três vítimas fatais; 25% contavam com quatro vítimas. No período entre 2009 e 2020, ocorreram oito chacinas com cinco vítimas; oito com seis vítimas fatais; duas com sete vítimas; duas com 8; uma com 9; uma com 10 vítimas. Com a chacina de Osasco e Barueri, ao todo, houve 19 vítimas fatais.

Das 536 vítimas fatais das chacinas que ocorreram entre 2009 e 2020, 419 eram do sexo masculino, configurando 78,17% das vítimas fatais; 37 eram do sexo feminino, perfazendo 6,90% do total de vítimas. Para 79 vítimas, não havia identificação de gênero nas matérias e uma das 536 vítimas era uma travesti.

A faixa etária mais atingida por chacinas foi entre 18 e 24 anos, totalizando 110 pessoas executadas; 52 pessoas vítimas de chacinas tinham entre 25 e 29 anos. As maiores vítimas das chacinas ocorridas entre 2009 e 2020 foram pessoas entre 18 e 29 anos, contabilizando um total de 162 pessoas. Cabe ressaltar que, na faixa etária entre 13 e 17 anos, 51 adolescentes morreram nesse período vitimados por chacinas. Assim, ao computar a idade das vítimas, tem-se que são jovens, em sua maioria. Sobre as demais faixas etárias, encontram-se: seis vítimas entre 0 e 12 anos; 80 vítimas entre 30 e 40 anos; 27 vítimas entre 41 e 50 anos; dez vítimas entre 51 e 60 anos e duas vítimas acima de 61 anos.

Dentre todos os elementos analisados, foi constatado que as informações sobre cor e raça não apareciam nas notícias sobre chacinas. Silva (2021) também elenca o problema na obtenção desses dados no caso do Brasil. O que se percebe, portanto, é uma lacuna no que tange a essa informação. A composição

sociodemográfica dos territórios com maior número de chacinas, contudo, evidencia que as chacinas ocorrem em locais nos quais a concentração de população preta e parda é maior.

Os dados sobre as vitimizações das chacinas paulistas e a configuração socioespacial desses homicídios múltiplos, sintetizados no Quadro 1, apontam ocorrências preferenciais em territórios periféricos e racializados. As vítimas são, em sua maioria, homens jovens e moradores de periferias. Esses elementos da vitimização provocada pelas chacinas coadunam com as denúncias de movimentos sociais e ativistas de que essas produções de morte e extermínio são modos de genocídio da juventude negra.

Se desde a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, há o uso do termo genocídio para denunciar a violência policial, é a partir de 2007, no 1º Encontro da Juventude Negra e na Conferência Nacional da

Juventude, que o termo genocídio se coloca de modo mais fortalecido nas denúncias sobre modos de violência letal contra a população negra e periférica, em especial no que diz respeito à violência policial (Ramos, 2014 e 2021).

No debate sobre genocídio e violência policial, os movimentos de familiares de vítimas, como o Movimento Mães de Maio, elaboram as chacinas como um traço do genocídio da juventude negra. Para delimitar esse genocídio, o movimento cunhou o termo "Democracia das Chacinas", expondo a sucessão de chacinas que ocorrem, cotidianamente, no período posterior à abertura democrática (Mães de Maio, 2012, p. 299).

Sobre as possibilidades de *modus operandi* das chacinas, em quase a totalidade dos casos, as execuções foram realizadas a partir de disparos de armas de fogo; em poucos casos, foram utilizadas facas, paus e outros instrumentos que serviram de armas para as execuções.

Quadro 1 – Características predominantes das chacinas na cidade de São Paulo e na RMSP (2009-2020)

Características	Predominância
Faixa etária	Jovens, em sua maioria
Gênero	Homens, em sua maioria
Localização	Calçadas, ruas, vielas e bares nas periferias, em favelas e bairros notadamente marcados pela vivência de população trabalhadora pobre e negra
Território	Espaços de mobilidade urbana e de sociabilidade, em disputa de poder interno ou não
Período	Noturno, em grande parte das cenas
Executores	Indícios da participação de agentes de segurança pública fora do horário de serviço, em sua maioria
Elucidação	Pouca elucidação da autoria dos casos

Fonte: elaboração própria, em 2021, a partir de base de dados coletados em notícias da imprensa.

Em 48 dos casos, os executores chegaram em carros e desceram atirando ou atiraram de dentro dos veículos contra as vítimas; em sete desses casos, os carros estavam escoltados por motos; em 18, os executores chegaram aos locais em motos; em apenas quatro casos, testemunhas relataram que os executores chegaram aos locais das chacinas a pé.

A maioria dos executores é vista como desconhecida, chegando com capuzes, toucas ninjas, bonés e capacetes para o não reconhecimento. Quando a chacina é efetuada por agentes de segurança pública, aparecem, nas descrições, o uso de coturnos, a passagem de viaturas antes das execuções, além da verbalização dos executores sobre serem policiais.

As cenas das chacinas são descritas com a chegada de um carro, ou moto, ou carros escoltados por motos com executores de capuz, toucas ninjas e coturnos, que gritam "é a polícia" ou questionam se "alguém ali tem passagem" ou se "ali vende drogas". Nesse momento, a ação de questionar ou inferir que quem está na localidade em que ocorrerá a chacina é suspeito, traficante, bandido, expõe como há uma mobilização da sujeição criminal (Misse, 2010) para que as chacinas possam ser efetivadas.

A "sujeição criminal" não é meramente um estigma, mas um processo que constitui subjetividades, identidades e subculturas nos indivíduos. Há três dimensões que incorporam esse processo: 1) a trajetória criminal, ou seja, o caminho percorrido pelo sujeito no crime;

2) a experiência com "bandidos" e/ou com vivência prisional; 3) a crença de que o sujeito que passou por uma prática criminal sempre recairá nela. Esse processo de sujeição criminal é também de subjetivação, de construção de um *self*, sendo assim, ao mesmo tempo, um assujeitamento e uma sujeição (ibid.).

Desse modo, além de posturas criminalizadoras sobre pessoas que estão em espaços periféricos, os questionamentos sobre "ter passagem", ou "vender droga" no local ao se efetivar uma chacina sugerem que a "sujeição criminal" (ibid.) é posta como um processo alimentador das chacinas como modo de resolução de conflitos.

Posteriormente aos questionamentos ou falas como "é a polícia", os executores seguem atirando a esmo ou rendem e executam quem estiver na rota de ação, em sua maioria, grupos de jovens do gênero masculino que se encontram nas calçadas, em bairros das periferias da metrópole, por vezes em frente a locais de sociabilidade durante o período da noite. Após as execuções, há o recolhimento de cápsulas e de estojos de munição que possam ficar espalhados no local depois das execuções.

Os elementos destacados constituem a grande parte das cenas das chacinas que agentes de segurança pública, fora do horário de serviço, praticaram entre 2009 e 2020, na cidade de São Paulo e nas demais cidades da RMSP, que foi apresentada nas notícias como cerca de um quarto das chacinas ocorridas no período.

Quadro 2 – Elementos frequentes das chacinas na cidade de São Paulo e na RMSP (2009-2020)

Encadeamento	<i>Modus operandi</i>
Cena de chegada	Em um carro, ou em uma ou duas motos, ou em carros escoltados por motos
Componentes estéticos	Capuz, toucas ninjas e coturnos
Imposição de presença	Quando gritam “é a polícia”
Postura de poder e operação da sujeição criminal	Ao questionarem se alguém tem “passagem”, “vende drogas”, etc.
Decreto da ação	Se há rendição
Execução final do ato	Seguida de tiros a esmo com ou sem decreto da ação e recolhimento de cápsulas ou demais elementos que possam identificar a autoria

Fonte: elaboração própria, em 2021, a partir de base de dados coletados em notícias da imprensa.

Esses elementos, que se repetiram ao longo de muitas das 138 chacinas analisadas, permitiram a elaboração de uma forma de *modus operandi* dessa execução. O Quadro 2 detalha uma sequência de ação de chacina que se repetiu entre as chacinas ocorridas no decorrer dos 11 anos analisados.

Os elementos do Quadro 2 demonstram cenas de chacinas, na cidade de São Paulo e na RMSP, que se repetiram ao longo de nove anos. Essas cenas tratam do que foram as chacinas “encapuzadas”, ou seja, aquelas em que as ações eram realizadas de modo a esconder a identidade dos executores, ao mesmo tempo em que outros elementos simbólicos apontam para uma ação vinculada a uma perspectiva de vingança institucional. As chacinas analisadas, que ocorreram nesse período, apontam como as ações eram realizadas em uma espécie de “jogo” em que os executores

escondiam o rosto, mas deixavam à mostra signos institucionais, como coturnos ou falas “é a polícia”, ocultando as identidades individuais ao mesmo tempo em que destacavam a instituição à qual pertenciam.

Considerações finais

Os elementos discutidos neste artigo destacam como as chacinas na cidade de São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), entre os anos de 2009 e 2020, têm raízes históricas nas atividades do Esquadrão da Morte paulista, demonstrando uma forma de produção de extermínio urbano por meio de uma re-elaboração das ações de agentes de segurança pública pela dinâmica ampliada da militarização urbana, principalmente pela subordinação da segurança pública a uma lógica militar.

As ações que resultam em chacinas estão relacionadas às diversas conflitualidades nos territórios. Quando ocorrem por meio de execuções perpetradas por agentes de segurança pública, estão atreladas a "mercadorias políticas", criminalizações e "sujeições criminais", apresentando elementos similares para um *modus operandi*.

As características socioespaciais dos homicídios múltiplos indicam que determinados bairros, determinadas zonas da cidade de São Paulo ou cidades específicas da RMSP possuíram número mais elevado de chacinas em comparação com outros territórios. Essas violências letais ocorreram, predominantemente, em territórios considerados periféricos, com predominância de população negra. As chacinas ocorreram, majoritariamente, em locais públicos, de circulação urbana e espaços de sociabilidade, afetando principalmente jovens. Dessa forma, revelaram-se como uma forma de produção do extermínio associada ao "genocídio da juventude negra".

Grande parte dos elementos analisados refere-se ao que se considera como chacinas "encapezadas", ou seja, realizadas de modo a ocultar a identidade dos executores, ao mesmo tempo em que elementos simbólicos, como o uso de coturno ou gritar "é a polícia", são colocados de modo a evidenciar a instituição dos executores.

Apontou-se, no entanto, para mudanças nesse padrão por meio de ações que resultam em mortes múltiplas e que têm ocorrido de forma "desencapezada", como o Massacre de Paraisópolis, em 2019, analisado por Azevedo et al. (2022), e as Operações Escudo e Verão, ocorridas entre meados de 2023 e início de 2024, na Baixada Santista. Essas ações, marcadas pela grande letalidade, foram causadas por agentes de segurança pública durante o horário de trabalho, denominadas de Operações para conferir uma legitimidade estatal.

As chacinas "desencapezadas", nominadas de Operações, podem indicar possíveis modificações em curso no que tange a essas formas de execução no contexto urbano paulista.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-6228-3059>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Grupos de Pesquisa Problemática Urbana e Ambiental e Laboratório de Estudos sobre Política e Criminologia. Campinas, SP/Brasil.

camilasociais@gmail.com

Nota de agradecimento

Agradeço a Arlete Moysés Rodrigues, Rodrigo Cruz Lopes, Amanda Rafael Martins e Israel Souza a interlocução e leitura preliminar deste artigo.

Notas

- (1) Neste artigo, debato as chacinas entre 2009 e 2020 pelo detalhamento que o banco de dados sobre esses eventos proporciona para as análises. Assim, não trato de modo aprofundado sobre as chacinas em São Paulo e na RMSP entre os anos de 1980 e 2008, assim como não debato a Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove. Essas análises podem ser acessadas na tese de doutorado *Quem sangra na fábrica de cadáveres? As chacinas em São Paulo e RMSP e a Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove* (Vedovello, 2022).
- (2) Território é aqui considerado um espaço delimitado no qual houve uma produção desse espaço a partir de um trabalho. O território é socialmente construído a partir de relações sociais que se constituem em relações de poder pelos mais diversos sujeitos e grupos que o constroem (Raffestin, 1993, pp. 143-145).
- (3) As “gestões diferenciais de ilegalismos” são os modos de interpretação e jogos com as leis e jurisprudências, realizadas de maneira a interpretar determinadas ilegalidades como crime ou não, de acordo com o agente que a pratica (Foucault, 2002).
- (4) Mundo do crime é significativa de uma série de relações sociais permeadas por ilicitudes, consideradas legalmente crime ou não, e que, por vezes, também se utilizam de violência. O “mundo do crime” não diz, necessariamente, sobre atividades criminais praticadas pelos sujeitos, mas sobre relações dos sujeitos e identificações com normas e regulações próprias do crime (Feltran, 2008; Ramalho, 1979).
- (5) “Pacificação”, tanto nas cadeias quanto nas periferias, é entendida como modos de regulação dos usos de violência pelo PCC, como forma de resolução de conflitos (Biondi, 2018; Dias, 2011).
- (6) A utilização do termo “no mínimo” se dá pela subnotificação das chacinas.
- (7) As notícias foram armazenadas em um equipamento de pesquisa com uso do Excel que dispunha de colunas para captura das seguintes informações: data; horário da ocorrência; logradouro; bairro; zona da capital/município da RMSP; número de vítimas fatais; número de vítimas não fatais; arma/calibre; suspeitos; número do Boletim de Ocorrência (B.O.)/Inquérito; desfecho; nome das vítimas; sexo; cor/raça; idade; antecedentes criminais; provável motivação; descrição da chacina; jornal de referência; link do jornal. Esses dados propiciaram uma análise mais minuciosa, e os dados das localizações das chacinas entre 2009 e 2020 permitiram a construção de mapas georreferenciados através do software QGis. Também foram utilizados dados sobre homicídios e letalidade policial obtidos no site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, além dos dados obtidos no Atlas e nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Outras fontes importantes de dados foram as do Depen (Departamento Penitenciário Nacional).
- (8) Para maiores detalhes e análises sobre os Crimes de Maio, ver: Almeida (2021), Justiça Global (2011) e Figueiredo et al. (2018).
- (9) O termo enquadro é popularmente utilizado como sinônimo para abordagens policiais que podem ser seguidas de revistas pessoais.
- (10) Levando em conta que as chacinas, quando executadas por agentes de segurança pública em momentos em que não estão em horário de trabalho, possuem a característica de os executores usarem capuz. A perspectiva de “desencapuzamento” está ligada a ações com ampla letalidade, realizadas durante Operações Policiais nas quais os agentes não cobrem o rosto, pois as ações possuiriam uma possibilidade de aval estatal.

- (11) Embora pretos e pardos perfaçam a população negra, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos mapas do CEM há separação da população entre grupos de pretos e de pardos e, por isso, a separação é observada desse modo neste artigo.
- (12) Em 2024, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), pertencente à Organização dos Estados Americanos (OEA), condenou o Estado brasileiro pelas execuções realizadas pela Polícia Militar paulista.

Referências

- ADÃO, C. R. (2017). *Territórios de morte: homicídios, raça e vulnerabilidade social na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALMEIDA, M. A. (2021). *Do luto à luta: o movimento Mães de Maio da baixada santista de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMADEO, J. et al. (2019). *Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição – relatório final*. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo.
- AZEVEDO, D. et al. (2022). *O Massacre do Baile da DZ7, Paraisópolis*. Relatório 1: Chacina Policial, Institucionalização do Caso e a Dinâmica dos Fatos Segundos as Evidências. São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Universidade Federal de São Paulo.
- BICUDO, H. P. (1976). *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo, Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo.
- _____. (1988). *Do esquadrão da morte aos justiceiros*. São Paulo, Paulinas.
- BIONDI, K. (2018). *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo, Terceiro Nome.
- BRASIL (1967). *Decreto-Lei n. 317, de 13 de março*. Reorganiza as Polícias e os Cargos de Bombeiros Militares dos Estagiados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0317.htm>. Acesso em: 9 mar 2022.
- BRASIL (1969). *Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 9 mar 2022.
- CALDEIRA, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp/Ed. 34.

- CARAMANTE, A. (2016). *Após três anos, chacina do Jardim Rosana vira símbolo da impunidade dos PMs de SP*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/apos-tres-anos-chacina-do-jardim-rosana-vira-simbolo-da-impunidade-dos-pms-de-sp-22012016>>. Acesso em: 7 mar 2022.
- CEM – Centro de Estudos da Metrópole (2021). CEM – Portal Resolution. Disponível em: <<http://200.144.244.157:8000/resolution/>>. Acesso em: 27 abr 2022.
- D’ANDREA, T. P. (2013). *A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DE LUCCA, D. (2016). “Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro”. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (orgs.). *Nova face da vida nas ruas*. São Carlos, EdUFSCAR.
- DIAS, C. N. et al. (2015). A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Belo Horizonte, v. 9, pp. 160-179.
- DIAS, C. N. (2011). *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FAUSTO, B. (2009). *O crime do restaurante chinês: carnaval, futebol e justiça na São Paulo dos anos 30*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FELTRAN, G. (2008). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (2010). Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. *Revista de Antropologia*. São Paulo, v. 53, n. 2.
- _____. (2012). Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Belo Horizonte, v. 6, n. 2, pp. 232-255.
- FOUCAULT, M. (2002). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- GRAHAM, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HIRATA, D. V. et al. (2022). *Chacinas policiais*. Relatório de Pesquisa. Grupo de Estudos dos Novos llegalismos – GENI. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022_Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_ALT2.pdf>. Acesso em: 9 jun 2022.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C. (2019). *Operações policiais no Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 14 mar 2022.
- JUSTIÇA GLOBAL; INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (2011). *São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006*. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf>>. Acesso em: 16 ago 2021.
- LIMA JÚNIOR, J. B. et al. (2001). *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais – uma aproximação da realidade brasileira*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_exec_extra_judiciais1.pdf>. Acesso em: 19 mar 2021.
- MÃES DE MAIO (2012). *Mães de Maio, mães do cárcere: a periferia grita*. São Paulo, Nós por Nós.

- MARTINS, J. de S. (2015). *Linchamentos: a justiça popular no Brasil*. São Paulo, Contexto.
- MERLINO, T. (2012). Em cada batalhão da PM tem um grupo de extermínio. *Revista Caros Amigos*. São Paulo, pp. 10-13.
- MISSE, M. (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*. São Paulo, n. 79, pp. 15-38. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/sv7ZDmyGK9RymzJ47rD5jCx/?lang=pt>>. Acesso em: 21 fev 2022.
- _____. (2014). "Mercadorias políticas". In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo, Contexto.
- OLIVEIRA, F. de (2013). "O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?". In: BARROS, J.; SILVA, E. B. da S.; DUARTE, L. (orgs.). *Caderno de Debates 2. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fase. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Caderno_de_Debates_2.pdf>. Acesso em: 26 nov 2019.
- OMURA, R. T. (2019). Chacinas em periferias: subproduto da criminalização da pobreza. *Revista Científica UMC*. Mogi das Cruzes, v. 4, n. 2, pp. 1-12. Disponível em: <<http://seer.umc.br/index.php/revistaumc/article/view/632>>. Acesso em: 24 mar 2021.
- OUVIDORIA DAS POLÍCIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (2020). Ouvidoria das Polícias do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.ssp.sp.gov.br/Ouvidoria/>>. Acesso em: 23 jul 2019.
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2022). *População recenseada – Região Metropolitana de São Paulo e Municípios – 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tabela_pop_municipios_rsmp_evol_1950-2022_1698773663.htm>. Acesso em: 8 out 2021.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.
- RAMALHO, J. R. (1979). *Mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro, Graal.
- RAMOS, P. C. (2014). *Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- _____. (2021). *Gramática negra contra a violência de Estado: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROCHA, A. P. da (2013). *A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. (2011). *Decreto n. 57.537, de 23 de novembro*. Altera a denominação do Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP para Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP, dispõe sobre sua organização e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57537-23.11.2011.html>>. Acesso em: 11 mar 2022.
- SILVA, D. E. M. da (2021). *O negócio das chacinas: sentidos de justiça, privatização da segurança e corrupção policial em São Paulo*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

SINHORETTO, J.; MARQUES, D. (2019). Chacinas no Brasil: 2016-2018. *Revista Reconexão Periferias*.

Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/04/revistafinalvaleste.pdf>>. Acesso em: 21 fev 2022.

TELLES, V. da S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Argumentum.

VEDOVELLO, C. de L. (2022). *Quem sangra na fábrica de cadáveres?: as chacinas em São Paulo e RMSP e a Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

ZAVERUCHA, J. (2005). *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*.

Rio de Janeiro, Record.

Texto recebido em 13/dez/2023

Texto aprovado em 22/fev/2024

Urban slaughters in the city and Metropolitan Region of São Paulo (2009-2020)

Chacinas urbanas na cidade e na Região Metropolitana de São Paulo (2009-2020)

Camila de Lima Vedovello [1]

Abstract

This article analyzes the slaughters that occurred in São Paulo and its Metropolitan Region between 2009 and 2020. Using data extracted from news and interviews with journalists and public security agents, the article provides a socio-spatial analysis, highlighting features of the victimizations, perpetrators, and modus operandi of that form of extermination. Deaths resulting from slaughters reveal a polysemy of urban conflicts, predominantly linked to disputes over power, “political commodities” (Misse, 2014), and acts of revenge between criminal groups, or between public security agents and these groups. Peripheral populations are the main victims of slaughters, which occur in their places of residence and socialization and disclose power relations in these territories.

Keywords: slaughters; homicides; peripheries; institutional acts of revenge; genocide.

Resumo

Este artigo analisa as chacinas ocorridas em São Paulo e Região Metropolitana entre 2009 e 2020. Utilizando dados de notícias e entrevistas com jornalistas e agentes de segurança pública, o artigo proporciona uma análise socioespacial, destacando características das vitimizações, dos executores e do modus operandi dessa forma de extermínio. As mortes resultantes das chacinas revelam uma polissemia de conflitos urbanos, predominantemente ligados a disputas de poder, “mercadorias políticas” (Misse, 2014) e vinganças entre grupos criminais, ou entre agentes de segurança pública e esses grupos. As populações periféricas são as principais vítimas das chacinas, que ocorrem em seus locais de moradia e socialização, evidenciando relações de poder nesses territórios.

Palavras-chave: chacinas; homicídios; periferias; vinganças institucionais; genocídio.



Introduction

This article discusses the urban massacres (*chacinas*) that occurred and were committed in the city of São Paulo and in the cities that make up the São Paulo Metropolitan Region (SPMR) between 2009 and 2020, debating the São Paulo Death Squad and urban militarization as generators of the daily life of these massacres. The socio-spatial characteristics of these homicides are analyzed, as well as the possible *modus operandi* and motivations for the massacres that took place in the city of São Paulo and the SPMR between 2009 and 2020.

The data on the massacres were collected for a doctoral thesis research, which made it possible to build a database. Semi-structured interviews and memoirs were conducted with journalists who covered and still cover these massacres, with victims' relatives and friends of the Pavilion 9 Organized Supporters¹ (*Torcida Organizada Pavilhão Nove*) massacre, and with public agents. Socio-spatial analyses of the massacres in the city of São Paulo and in the cities that make up the SPMR were also carried out.

Urban massacres are a topic related to the debate over what has come to be referred to as "urban violence". In Brazil, the term *chacina* appears in dictionaries to mean the slaughter of pigs or cattle and is used to determine a series of conflicts (Sinhoretto and Marques, 2019; Telles, 2010; Vedovello, 2022) that victimize three people or more, in the same territory² or in nearby places, based on a certain motivation

and with the same perpetrators. There is no criminal classification for a *chacina*, which are technically treated as "multiple homicides".

Chacina is an emic category (Vedovello, 2022) used by various sectors of society and by activists to demonstrate the horror of this lethal violence. The choice of the term "chacina" or "multiple homicides" sometimes demonstrates a political dispute over the meaning of the killings. As an example of how terms are politically mobilized to dispute the meanings of lethal violent actions, De Lucca (2016, p. 26) explained that following the execution of six people in downtown São Paulo in 2004, activists denouncing the *chacina* debated the use of terms such as "chacina", "murder", "extermination", and "massacre". Ultimately, they agreed that "massacre" best captured the degree of violence involved in these murders.

Throughout this article, I explain that: 1) the *chacinas* in São Paulo, perpetrated by public security agents, stem from the actions of the Death Squad and are linked to urban militarization (Graham, 2016; Oliveira, 2013; Zaverucha, 2005), "political commodities" (Misse, 2014), disputes over illegal markets, and state vendettas that produce a policy of extermination; 2) the socio-spatial configuration of these massacres shows that they predominantly occur in peripheral areas with a higher demographic proportion of black populations; and 3) the similarities found in massacres between 2009 and 2020 indicate a characteristic *modus operandi* in the extralegal actions of public security agents.

São Paulo's Death Squad and massacres

The administration of “political commodities” and urban militarization are not the origins of multiple killings in the city of São Paulo and its Metropolitan Region. Reflecting on the historical context of multiple homicides, Fausto (2009) recounts a crime from 1938 in the Brás neighborhood, where three men and a woman were killed with pestle blows during Carnival, in the year of the World Cup.

These murders led major newspapers of the time to feature the crime in prominent headlines. The incident was also covered on the radio and even inspired the ten-string guitar song “The Crime of the Chinese Restaurant” (*O Crime do Restaurante Chinês*), performed by the Laureano Brothers. This episode exemplifies how, in the late 1930s, multiple homicides were regarded as tragedies that transcended the ordinary crimes and illegalities of daily life in the city.

Understanding the emergence of massacres as a frequent means of producing deaths in the city of São Paulo and the SPMR involves recognizing the existence and activities of the São Paulo Death Squad. This group's formation was tied not only to the political context of the Civil-Military Dictatorship but also to drug trafficking and a protective network that shielded criminal groups involved in narcotics.

It was also during the Civil-Military Dictatorship that the police underwent militarization. Dictator Castello Branco established the Brazilian military police through Decree-Law n. 317 of 1967, designating them

as auxiliary forces of the Army (Brasil, 1967). According to Article 2, their role was to maintain public order and internal security within the states, territories, and the Federal District, including the repression of disturbances and serious subversions, often preempting actions by the Military Forces. In 1969, Decree-Law n. 667 integrated the police into the National Security Doctrine (Brazil, 1969). This marked the abolition of state uniformed guards and the creation of military police units controlled by the Army, tasked exclusively with uniformed policing (Rocha, 2013).

During that period, the methods of population control, previously practiced by public forces since at least the beginning of the Republic, underwent significant changes. In the late 19th century, the primary targets of police action were enslaved individuals, foreigners, and the impoverished, with their daily and cultural activities becoming focal points of repression (Caldeira, 2000, p. 145). With the militarization of police forces, their role shifted to conducting conspicuous patrols in Brazilian cities, focusing on identifying “suspects” or “enemies of the state” in peripheral areas.

This militarization of security agents, together with the intense urbanization that had been taking place since the late 1950s and 1960s, was giving rise to another process in São Paulo: urban militarization. This militarization can be understood as the adoption of military models, doctrines and procedures in civilian activities, as in the case of public security, in which the Army's values surround society's values, even overriding social values, displacing the rhetoric of “war” and “combat” into everyday urban life (Zaverucha, 2005).

In São Paulo, this discourse of war manifests itself in campaigns against organized crime, the First Capital Command (PCC, or *Primeiro Comando da Capital*), drug trafficking, and areas like Cracolândia, among other justifications for employing military doctrine and tactics. Public spaces often resemble arenas of a thinly veiled civil war (Oliveira, 2013, p. 75), where urban transformations occur using repressive techniques and technologies associated with urban colonial warfare, effectively bringing a militaristic urbanism to these locations (Graham, 2016).

If urban militarization is established, in part, through the extensive presence of public security agents in territories to monitor behavior and enforce a desired social order, it is this constant presence and the authority wielded by security agents that facilitate negotiations over “political commodities”. These commodities operate on a delicate line between legality and illegality, representing services and the commodification of political and economic resources offered by public security agents and armed groups to manage certain illegal activities without facing prosecution (Misse, 2014). “Political commodities” are often associated with state agents who leverage their political resources to engage in “differential management of illegalities”.³

The Death Squad conducted executions targeting inmates at Tiradentes Prison and individuals deemed to be threats to groups associated with drug trafficking, whom the Squad shielded under its protection. Executions

also turned into massacres, and the bodies of the executed were left on the outskirts of São Paulo and the SPMR. Prisoners from Tiradentes Prison were taken out of prison to be executed on the peripheries of São Paulo.

The São Paulo Death Squad operated along four primary lines: 1) instilling fear by torturing those executed, referred to as “hams”; 2) influencing public opinion through markings on corpses, including the acronym “E.M.” denoting Death Squad actions, and the involvement of a public relations officer named White Lily (*Lírio Branco*), who notified newspapers of body locations; 3) systematically targeting prisoners at Tiradentes Prison, justifying executions under the belief that criminals (*bandidos*) were irredeemable and deserving only of death; 4) adopting a metric where ten individuals were to be executed for every policeman killed (Bicudo, 1988, p. 83). Although the São Paulo Death Squad ceased operations in the early 1970s, its legacy persisted through a culture of slaughter and revenge logic in the daily life of São Paulo’s cities, where ten “suspects” are often executed for every public security agent murdered.

Between the 1980s and 2020, the state of São Paulo experienced at least 828 massacres. The records on massacres show that they began to appear in newspaper reports in 1982, beginning in the city of Osasco, increasing exponentially over the years. The peak in the occurrence of massacres occurred in the late 1990s, with a decline observed after 2001.

The escalation of massacres corresponds to periods of both increasing and decreasing homicide rates, as described by Feltran (2012) as the “time of wars”. Following the Carandiru Massacre, power struggles emerged, and the PCC consolidated itself as a criminal organization that reshaped the “world of crime”⁴ and established the pacification⁵ of the peripheries (Biondi, 2018; Dias et al., 2015; Feltran, 2012). At the time, the urban massacres were linked to this dynamic and, as the PCC “pacified” the peripheries, especially after 2001, this form of homicide declined.

In an effort to stop the escalation of massacres, a Massacre Team was established in 1999 in the city of São Paulo. Comprising specialized police officers, this team operated under the linked to the Department of Homicide and Protection of the Person (DHPP, or *Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa*). Prior to its creation, investigations regarding multiple homicides were handled by various police teams from stations near the crime scenes.

Only in 2011, State Decree No. 57,537 established of the 3rd Police Station for the Repression of Multiple Homicides and Robberies (*3ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos e Latrocínios*) occur (São Paulo, 2011). Initially tasked with investigating both massacres and robberies, the station was reorganized in 2013 to cease investigating robberies and became the 3rd Police Station for the Repression of Multiple Homicides (*3ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos*).

Socio-spatial configurations of urban massacres

Between 2009 and 2020, there was at least⁶ 6,138 massacres in the city of São Paulo and the cities that make up the SPMR, resulting in 536 casualties.

The database on massacres comes from my own research, based on searches in the archives of the national newspapers *Folha de S.Paulo* and *Estadão*, as well as using the newspapers *Agora São Paulo*, *Terra*, *R7*, *G1*, *Brasil Atual*, *Ponte Jornalismo* and more regionalized newspapers, such as *O Taboense*, using the Portuguese keywords “chacina”, “chacinas” and “massacres”, month by month, for each year researched.⁷

Data on the number of massacres and their victims is often underreported due to the specific nature of these homicides and the way deaths are recorded in state documents that initiate police investigations. The use of newspapers as a resource for building a database for multiple homicide cases allows us to track the frequency of these events more accurately. Similarly, Martins (2015), in his research on lynchings – which also lack a specific criminal classification and are underreported – used newspapers to build his database.

The data enabled a more detailed analysis, particularly regarding the locations of massacres between 2009 and 2020.

Table 1 – Number of urban massacres and casualties in the city of São Paulo and in the MRSP (2009-2020)

Year	Massacres	Number of casualties
2009	15	49
2010	13	48
2011	11	38
2012	24	82
2013	16	61
2014	7	29
2015	19	99
2016	7	27
2017	8	32
2018	9	31
2019	4	24
2020	5	16
Total	138	536

Source: Prepared by the author in 2021 based on data collected from press reports.

Graph 1 – Occurrence of urban massacres in São Paulo and the SPMR (2009-2020)



Source: Prepared by the author in 2021 based on data collected from press reports.

This allowed for the creation of georeferenced maps, facilitating discussions on how these killings impact the territories and residents of São Paulo. Additionally, it sheds light on the dynamics of death production within the city.

There is no consistent pattern in the annual distribution of multiple homicides. Notably, in some years, the occurrence of massacres surges amid urban conflicts and, while in others, it declines. These fluctuations in multiple homicides can reveal the specific disputes and conflicts taking place in a particular year, city, or neighborhood.

Table 1 indicates a decline in the number of massacres between 2009 and 2011. This reduction may be linked to a possible reorganization of "political commodities" (Misse, 2014) within the interactions between public security agents and the criminal world, following the hundreds of executions during the major crisis between the PCC and public security forces in São Paulo in 2006. Feltran (2012, p. 248) also highlights this phenomenon in his analysis of the decrease in homicides.

This period became known as the Crimes of May (*Crimes de Maio*),⁸ during which public security agents, responding to attacks against police officers and bases, executed approximately 505 civilians – according to data from the Report of the Center for Anthropology and Forensic Archeology at Federal University of São Paulo (Caaf/Unifesp) (Amadeo et al., 2019, p. 68). These rearrangements between security agents and the "criminal world" are fragile, evidenced by the surge in massacres in 2012, their decline in 2013, and another increase in 2015. These spikes in massacres are referred to as, respectively, the "crisis of 2012" (Dias et al.,

2015) or the "wave of violence of 2012" (Biondi, 2018), and the "year of the great massacres" for the events of 2015 (Vedovello, 2022).

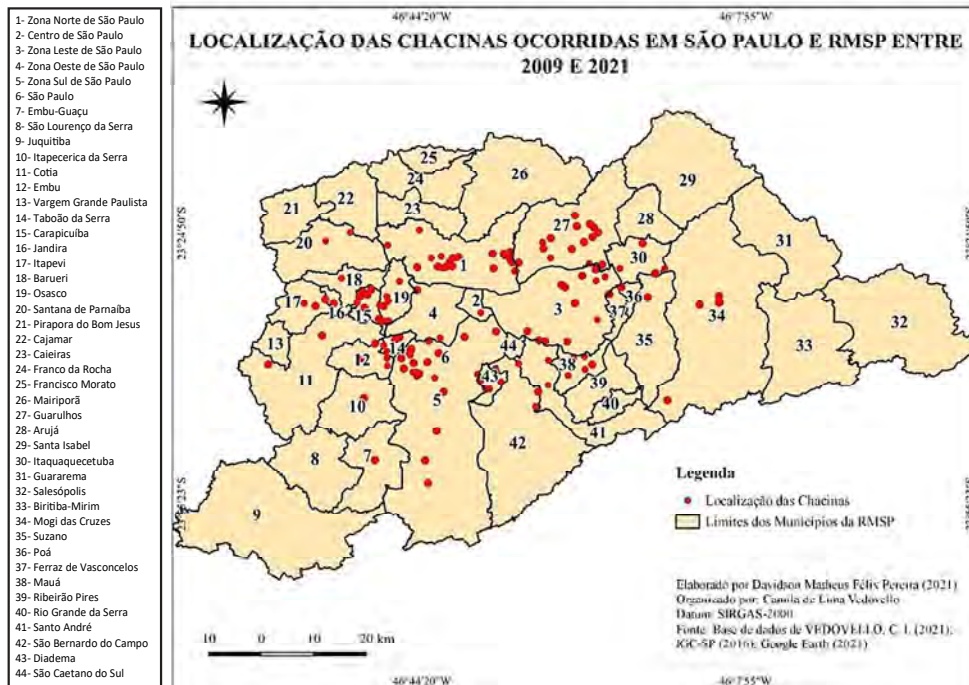
Table 1 and Graph 1 allow us to understand the variations over time, shedding light on the dynamics of existing conflicts that resulted in multiple homicides. However, beyond these variations, the data enabled us to create a map of these massacres, making it possible to construct a socio-spatial analysis of these violent events. Map 1 details the location of massacres occurred in São Paulo and the SPMR between 2009 and 2020.

In 2009 and 2010, the massacres spread to cities in the western and southwestern regions of the SPMR. In 2010, newspapers reported on the so-called "Killers of the 18" (*Matadores do 18*), an extermination group organized by military police officers (MPs) belonging to the 18th Metropolitan Military Police Battalion (*18º Batalhão de Polícia Militar Metropolitana*), located in the Freguesia do Ó neighbourhood, in the northern part of the capital.

One of the factors contributing to the high number of massacres in certain areas, such as the northern zone of São Paulo, is the existence of a "battalion history", as noted by a delegate from the 3rd São Paulo Multiple Homicide Police Station (*3ª Delegacia de Homicídios Múltiplos de São Paulo*) (ibid.). In these territories, massacres are often intertwined with power struggles and the distribution of "political commodities" among public security agents.

The "Killers of the 18" and another extermination group from the eastern zone of São Paulo were implicated in over 150 executions in the capital between 2003 and 2010. These executions were allegedly driven by revenge, abuse of authority, "cleansing",

Map 1 – Location of the urban massacres in São Paulo and the SPMR between 2009 and 2020



Source: Vedovello (2022).

drug trafficking related charges and gambling charges, according to an investigation by the DHPP (Merlino, 2012).

Between 2010 and mid-2012, the decade-long decline in civilian homicide rates was disrupted by a surge in both civilian deaths and police killings. A crisis emerged, showing a destabilization of the peace agreements between the PCC and the police that had been in place in recent years. The result was a significant increase in civilian executions and massacres in 2012, along with targeted killings of public security agents (Dias et al., 2015).

In 2011, there were 11 massacres reported. The highest number occurred in the southern part of São Paulo, where three massacres took

place, followed by Guarulhos with two incidents. None of the recorded massacres during the year involved more than four victims. Reports from three locations – Santo André, the Campo Limpo neighborhood in southern São Paulo and Embu – suggested that public security agents may have been involved, as witnesses reported that the perpetrators identified themselves as during the incidents. In one such case at a bar in Campo Limpo, witnesses told the newspaper *Agora São Paulo* that the perpetrators had identified themselves as police officers and questioned if any of the people in the bar “had a police record”.

In 2012, amidst the crisis, the number of massacres more than doubled compared to the previous year, totaling 24 incidents with

82 fatalities, marking what was described as a “veiled war” between the PCC and public security agents (Vedovello, 2022). This conflict, characterized by Dias et al. (2015), involved, on the one hand, targeted killings of police officers by one faction and, on the other hand, retaliatory massacres occurring near these incidents.

The triggering element of this “2012 crisis” was reportedly wiretaps that were transferred from the Civil Police to the Military Police, leading to at least three ROTA operations resulting in multiple deaths of individuals suspected of belonging to the PCC (Dias et al., 2015, pp. 168-169; Vedovello, 2022, pp. 119-120).

In 2013, there were a total of sixteen massacres reported across the SPMR and neighborhoods in São Paulo city. The SPMR witnessed nine massacres, occurring in Osasco, Carapicuíba, Cotia, Ferraz de Vasconcelos, Itapevi, Guarulhos (two incidents), and Diadema (two incidents), resulting in 7 injuries and 61 fatalities. In São Paulo city, seven massacres occurred: four in the South Zone, two in the North Zone, and one in the East Zone, mostly concentrated in the first half of the year. From January to July, eleven massacres occurred, with an additional five occurring from August onwards. Notably, one high-profile case involved a family of police officers from Rio de Janeiro, where the son of the policemen was identified as the perpetrator. This incident, known as the Pesseghini Family Massacre, garnered significant media attention.

In January 2013, a massacre in Campo Limpo, south of São Paulo, resulted in the death of seven people. As the gunmen approached the scene, they shouted: “Go, it's the police, nobody move!” (Caramante, 2016). Twenty

days after the massacre, the Public Security Secretariat requested the temporary arrest of six police officers from the 37th Military Police Battalion, located approximately three kilometers from the site of the incident. The officers were acquitted in 2014, with only one eventually standing trial for the deaths of the seven victims.

In 2014, the number of massacres significantly decreased, with two occurring in São Paulo – one in the east and another in the north – and five in other cities of the SPMR – two in Carapicuíba, one in Jandira, one in Mogi das Cruzes, and one in Guarulhos. Despite the reduced number of incidents compared to previous years, news reports linked public security agents to the executions in five of these cases. Specifically, incidents in Sapopemba (east zone of São Paulo) and Carapicuíba were reported as possibly motivated by revenge for the killing of police officers.

The possible involvement of police officers in massacres gained prominence in the public debate. Even the head of the Carapicuíba Homicide Police Station stated that police officers were involved. The line of investigation pointed to the possibility of the existence of extermination groups linked to public security agents in the execution of the massacres.

In 2014, another massacre garnered significant attention. Occurring in April at a square known as “7 Youngsters” (*7 Jovens*) in Brasília, the incident resulted in five people being shot, with three killed and two wounded. The square had earned its name from a previous massacre in 2007, which claimed the lives of seven people. Therefore, this event marked a recurrence of urban massacres at the location.

In 2015, the number of massacres in the state of São Paulo rose to 19, resulting in 99 fatalities. This year witnessed the notorious “biggest massacre in the state of São Paulo” (Silva, 2021): the Osasco and Barueri massacre. Reports on eight of these 19 massacres indicated that public security agents were among the suspects in the executions. Although the Osasco and Barueri massacre was the largest recorded in 2015, other massacres also had a high death toll. In Jardim São Luiz, in the south of São Paulo, ten people were murdered in March of 2015; in April, six were killed in Parelheiros and, a day later, eight were executed on the grounds of the Pavilion Nine Organized Supporters. Additionally, in the city of Mogi das Cruzes, three massacres occurred in 2015, continuing a series that began in 2013, which has claimed 26 lives over the years (Omura, 2019). A Military Police officer stood trial for executions in two of these massacres.

The number of massacres decreased in 2016, with seven incidents reported: one each in Guarulhos, Embu, Mogi das Cruzes, Itaquaquetuba, and eastern São Paulo, and two in northern São Paulo, in the neighborhoods of Jaçanã and Parque Edu Chaves. Among these, the massacres in Guarulhos and Mogi das Cruzes included the possible participation of public security agents. One of them made the headlines because of the way it was carried out. The case became known as the “The Five from Mogi Massacre” (*Chacina dos 5 de Mogi*) or “The Five from the East Massacre” (*Chacina dos 5 da Leste*).

The *Folha de S. Paulo* newspaper highlighted the case, which initially was reported as a disappearance. The young men had left by car to attend a party and vanished. Before their disappearance, however, one

of them sent an audio message to a friend reporting a police raid (*enquadro*).⁹ The bodies of the five young men were later found bearing signs of torture, revealing they had been executed by public security agents as an act of revenge for the suspected involvement of one of the young men in the death of a police officer.

The massacres in the Jaçanã neighborhood between 2016 and 2017 led to the area being called the “neighborhood of massacres”. In 2017, eight massacres were recorded in São Paulo and in the SPMR: three in the south, three in the north, one in Osasco, and one in Guarulhos, resulting in a total of 32 fatalities. Evidence suggests that public security agents were involved in the last two massacres of the year, which occurred in two northern neighborhoods of São Paulo (Pirituba and Tremembé).

The number of massacres in the northern zone of São Paulo increased between 2016 and 2018. While in 2015, the year of the major massacres, there was only one massacre in the northern zone, in the Jaçanã neighborhood. However, this number rose to two in 2016; three in 2017; and four in 2018 (one in Pirituba, two in Brasilândia and one in Jaçanã). Among these, only one involved public security agents as suspects.

Since 2019, the number of massacres has significantly declined, with four incidents recorded: one in Suzano, another in Jardim Peri Alto (north zone), one in Sapopemba (east zone), and one in Paraisópolis (south zone) during the event known as the “DZ7 Ball” (*Baile da DZ7*).

The massacre in Suzano was an attack to a state public school (*E.E. Raul Brasil*), where a student and a former student entered the

institution, killing eight people before taking their own lives. The media referred to this event as an attack, a *chacina* and a massacre.

In the Sapopemba and Paraisópolis massacres, public security agents are implicated as suspects in the killings. In Paraisópolis, the deaths were not directly caused by gunfire, but by indirect mechanical asphyxiation during an attempt to disperse a “favela funk party” (*baile funk*) by São Paulo's Military Police. The action was justified by the police officers as an attempt to chase two armed men who had entered streets where the party was happening on a motorcycle. However, subsequent media footage of the incident, which resulted in the massacre, showed police officers assaulting attendees while attempting to shut down the event. Azevedo et al. (2022), in their report on the Paraisópolis Massacre, categorize it as a police-initiated massacre linked to a broader pattern of “statization of deaths”, where mass killings occur during police operations, that is, in “un-hooded”¹⁰ actions.

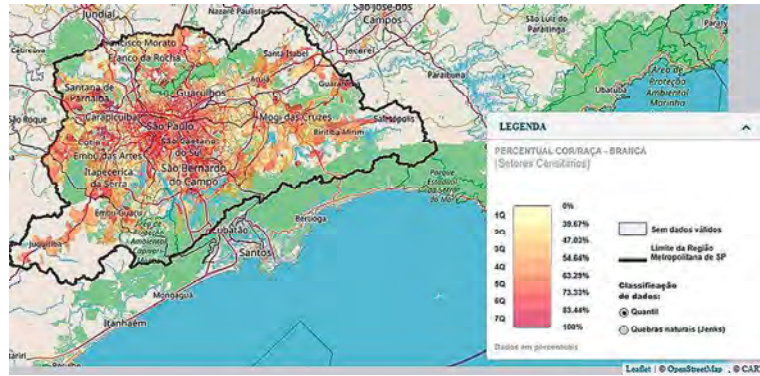
In 2020, the press reported five massacres: two in the east (Vila Jacuí and Sapopemba), two in the south (Capão Redondo and Chácara Santo Antônio) and one in Embu. The massacres in Capão Redondo and Chácara Santo Antônio occurred between late January and early February of 2020. According to press accounts, there were suspicions of involvement by civil police officers in the Chácara Santo Antônio incident. Following a pause from March to mid-June, during which no killings were reported, two massacres occurred in June. From July to mid-September, no further massacres were recorded. The final massacre of 2020 occurred on September 16 in the Sapopemba neighborhood.

Between 2009 and 2020, the SPMR cities with the highest number of massacres included Guarulhos, Osasco, Taboão da Serra, Embu, Carapicuíba, Mauá, Santo André, and Diadema. In the city of São Paulo, massacres occurred across all zones: one in the west, one in the center, with the north and south zones recording the highest number of multiple homicides in the period, totaling 24 each. The east zone accounted for around 13 massacres. The neighborhoods in São Paulo's zones with the highest incidents of multiple killings included Brasilândia, Jaçanã, Campo Limpo, Jardim São Luiz, Parelheiros, Sapopemba and Itaim Paulista.

Although socio-spatial analysis highlights cities with high population density like Guarulhos, massacres do not directly correlate to the demographic density of the areas where they occur most frequently. According to data from the São Paulo City Hall (2022), during the period from 2009 and 2020, among the mentioned cities, only Guarulhos had more than 1 million inhabitants; the others ranged between 200,000 and 600,000 inhabitants. On the other hand, neighborhoods in São Paulo with the highest number of massacres ranged between 150,000 and 300,000 inhabitants (*ibid.*).

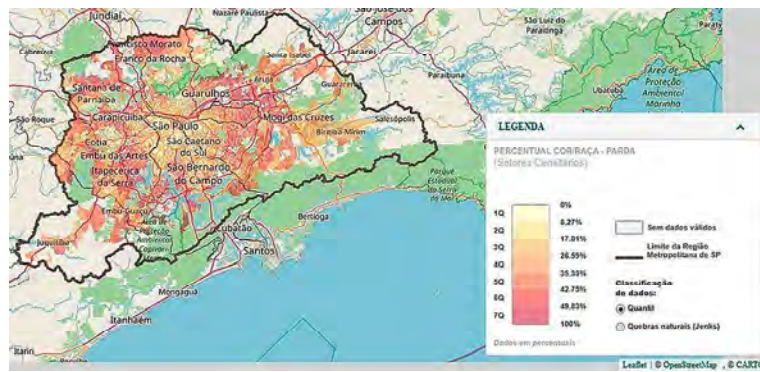
If demographic density is not a preponderant element for a territory to experience massacres, the racial and ethnic composition of the resident population proved to be important in socio-spatial analysis of the places where massacres occurred during this period. Data from the Center for Metropolitan Studies (CEM, or *Centro de Estudos da Metrópole*) revealed that areas with the highest incidence of massacres were also those with the largest black and brown populations (Vedovello, 2022, pp. 139-140).

Map 2 – Percentage of white population in São Paulo and in the SPMR – 2010



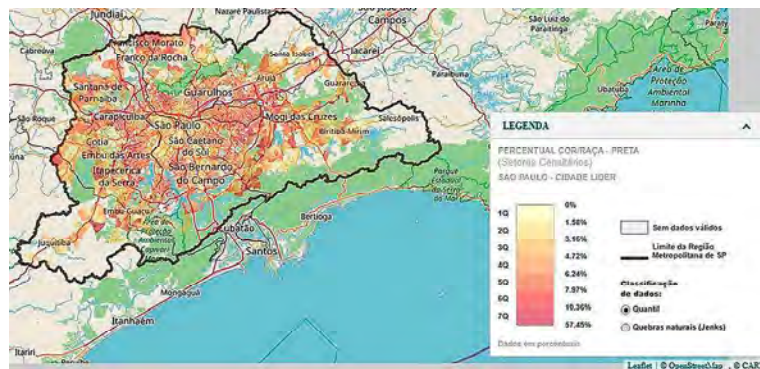
Source: CEM (2021).

Map 3 – Percentage of brown populations in São Paulo and in the SPMR – 2010



Source: CEM (2021).

Map 4 – Percentage of black population in São Paulo and in the SPMR – 2010



Source: CEM (2021).

The areas where most of the massacres occurred predominantly have brown and black populations¹¹ (Maps 3 and 4), such as the south of São Paulo; Taboão da Serra; Embu; Carapicuíba; Osasco, the north and east of São Paulo; Guarulhos; Mauá; Santo André; and Diadema. In contrast, the central region of São Paulo has the highest concentration of white people, and within the SPMR, the cities of São Bernardo do Campo and São Caetano do Sul also have high concentrations of white residents (Map 2). According to data from the Police Ombudsman's Office (2020), 56.2% of the 599 reported deaths resulting from police intervention were of black individuals (ibid.). Although police lethality and massacres are analyzed differently, this data shows the importance of considering race and color in investigating victimization.

Adão (2017) had already noted that peripheral spaces, predominantly inhabited by black people, are more affected by lethal violence, and this trend extends to massacres as well. Concerning the fact that massacres predominantly affect peripheral territories with higher concentrations of black residents, a former police ombudsman stated: "What is common is that massacres always occur in the periphery; that's the fact" (Vedovello, 2022, p. 141).

The socio-spatial distribution of massacres reveals that they occurred in greater numbers in territories considered to be peripheral. These peripheries are often taken as an analytical and accusatory category that predefines these territories as subaltern, where workers and criminals coexist, leading to stereotyping and subjugation (Feltran, 2010).

The subjection and stereotypes produced in these territories facilitate lethal actions against those who live in and move through them.

While peripheries are more affected by massacres, they are not solely defined by deaths and executions. Massacres do not occur in all peripheral areas and, in addition to these deaths, these territories are characterized by a multitude of experiences among their peripheral residents (D'Andrea, 2013).

The data indicate that 14 cities did not report any massacres between 2009 and 2020. These cities are Pirapora de Bom Jesus, Cajamar, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Mairiporã, Santa Izabel, São Lourenço da Serra, Juquitiba, Rio Grande da Serra, Guararema, Salesópolis, Biritiba-Mirim and Vargem Grande Paulista. This information reveals that during this 11-year period, around 64% of the cities in the SPMR experienced massacres.

Most of the massacres occurred in public places where people frequently pass through, such as streets, avenues, alleys and lanes. However, one fact called our attention: in at least 24 massacres, the victims were inside or in front of bars; in eight cases, they were in front of other local businesses such as restaurants, bakeries, and pizzerias, or socializing inside halls, organized supporters' courts, and soccer pitches. Additionally, three massacres took place at a favela funk party, and two occurred in public squares.

Thus, among the spatial characteristics of multiple homicides, these incidents not only occurred in spaces of urban circulation but also in places of social gathering in the peripheries,

such as bars or other nighttime social venues. These locations were often targeted in armed attacks involving more than three victims.

Executioners, victimizations and *modus operandi*

The data on the massacres reveals more similarities than disparities when examining the actions of the perpetrators, the victimization, and the sequence of execution acts.

In the analysis of the massacres, it was found that in 70.28% of the cases, there was no description of the likely motives for the executions. Only in 31 cases were possible causes described, with five cases involving multiple motivations. Notably, revenge or actions attributed to police officers were associated with 16 cases; in 12 cases, disputes related to drug trafficking were identified as significant factors. Additionally, personal conflicts or vendettas were mentioned in five cases, while references to criminal factions or activities linked to organized crime were found in three cases.

Massacres and executions associated with institutional revenge (Hirata and Grillo, 2019) are not new in São Paulo. For instance, the São Paulo Death Squad operated illicitly from the late 1960s to the early 1970s, employing a *modus operandi* where for every public security agent killed, ten individuals deemed “criminals” were targeted for execution (Bicudo, 1976, pp. 76-77).

In 93 of the reported massacres, there were no indications of suspects mentioned in the press reports, which means that in 67.3% of the cases, the perpetrators were unidentified.

In 34 cases, current or former military police officers, metropolitan civil guards, or civil police officers appeared as suspects, totaling 24.6%. This suggests that in approximately a quarter of the massacres, primary elements already brought the actions of public security agents to the center of the executions.

In the case of massacres carried out by off-duty public security agents, the data from São Paulo and the SPMR closely align with findings by Silva (2021) regarding Brazil as a whole. According to the author's analysis, in 23.8% of the massacres studied, there was suspicion of police involvement in the executions in 23.8% of the massacres studied. Silva (2021) further notes that in São Paulo, between 2015 and 2019, police participation in massacres was identified in 43.5% of cases. In five of these cases, the suspect was a relative or acquaintance of the victims, while in another six cases, there were clues to the suspects, such as a name or a sketch.

As they were carried out off-duty, i.e., during times when security agents had already finished their working hours, the massacres were portrayed as a form of producing summary executions, considering them as

[...] any homicide committed by state security forces (police, military, prison guards, municipal guards) or similar (extermination groups, vigilantes), without the victim having had the opportunity to exercise the right of defense in a regular legal process, or, although responding to a legal process, the victim is executed before their trial or with some procedural defect; or, even, although responding to a legal process, the victim is executed without having been assigned a legal capital punishment. (Lima Júnior et al., 2001, p. 16, translated by the author)

Actions conducted during work hours, known as Police Operations, planned in São Paulo and the SPMR, which result in the deaths of more than three people, are typically not labeled as “chacinas” by the press or justice officials. São Paulo's public security institutions classify these deaths under the category of “deaths resulting from police intervention”.

The so-called Castelinho Operation serves as an example of an action conducted during working hours by public security agents, resulting in more than three victims, where there is a debate over whether it constitutes a legal operation or a massacre. This event, carried out by the São Paulo Military Police in March 2002, involved intercepting cars with members of the PCC at the José Ermírio de Moraes highway toll station, known as *Castelinho*, resulting in the deaths of 12 individuals associated with the group. No police officers were injured during the operation. In the dispute over the meaning of the deaths, social movements like the Mothers of May (*Mães de Maio*) denounced the operation as a massacre, while the justice system deemed it a lawful operation and acquitted the involved police officers.¹²

Labeling actions with high lethality as 'Operations' can confer a sense of legitimacy upon these incidents compared to multiple executions. To highlight the illegitimacy of such operations resulting in high death tolls in specific territories, Hirata et al. (2022) introduced the term “police massacres” (*chacinas policiais*) for incidents labeled as Operations with significant casualties in Rio de

Janeiro. Azevedo et al. (2022) similarly applied the term “police massacre” to analyze the Paraisópolis Massacre.

In terms of victimization, 58% of the reported massacres involved three fatal victims, while 25% had four victims. From 2009 to 2020, there were eight massacres with five victims, another eight with six fatalities, two with seven victims, two with eight, one with nine, and one with 10 victims. Including the Osasco and Barueri massacre, the total number of fatalities reached 19.

Of the 536 fatal victims of the massacres occurring between 2009 and 2020, 419 were male, comprising 78.17% of the fatalities; 37 were female, making up 6.90% of the total victims. Gender identification was not available for 79 victims in the reports, and one of the 536 victims was a transgender woman.

The age group most affected by massacres between 18 and 24 years old, with a total of 110 people executed, followed by 52 victims aged 25 to 29. Between 2009 and 2020, the biggest victims of massacres were people among 18 and 29 years old, accounting for a total of 162 people. It is worth noting that in the 13-17 age group, 51 teenagers died during this period as victims of massacres. Thus, when the age of the victims is considered, we conclude that most of them are young people. Other age groups include six victims aged 0 to 12 years old, 80 victims aged 30 to 40, 27 victims aged 41 to 50, ten victims aged 51 to 60, and two victims over 61 years old.

Among all the elements analyzed, it was found that information on color and race did not appear in news reports about massacres.

Silva (2021) also identifies the challenge of obtaining this data in the Brazilian context. Therefore, what can be perceived is a gap in this type of information.

However, the sociodemographic composition of areas with the highest number of massacres reveals that these incidents predominantly occur in regions with higher concentrations of black and brown populations.

The data on the victims of massacres in São Paulo, along with the socio-spatial configuration of these multiple homicides, summarized in Chart 1, indicate a preference for peripheral and racialized territories. Most victims are young men residing in the city outskirts. These aspects of the victimization align with the assertions of social movements and activists, who characterize these acts of death and extermination as forms of genocide targeting black youth.

While the term “genocide” has been employed to condemn police violence since the founding of the Unified Black Movement (MNU, or *Movimento Negro Unificado*) in 1978. However, it gained stronger emphasis in 2007, at the 1st Meeting of Black Youth and the National Youth Conference, where was used to denounce lethal violence targeting the black and peripheral population, especially police violence (Ramos, 2014 e 2021).

In discussions surrounding genocide and police violence, movements representing victims' families, such as the Mothers of May Movement, view massacres as a manifestation of the genocide targeting black youth. To delimit this pattern of violence, the movement coined the term “Democracy of Massacres”, exposing the frequent occurrences of massacres in the period following the democratic transition (*Mães de Maio*, 2012, p. 299).

Chart 1 – Predominant characteristics of massacres in São Paulo and in the SPMR (2009-2020)

Characteristics	Predominance
Age group	Mostly young people
Gender	Mostly men
Location	Sidewalks, streets, alleys and bars in peripheral, favelas and neighborhoods notably populated by the poor and black working-class community
Territory	Spaces of urban mobility and sociability, contested or not for internal power dynamics
Period	Most often, at night
Executioners	Evidence of off-duty public security agents' involvement, in most cases
Elucidation	Little clarity regarding the perpetrators' identities

Source: Prepared by the author in 2021 based on data collected from press reports.

Regarding the possible *modus operandi* of the massacres, firearms were used in almost all cases, with a few instances involving knives, sticks, and other instruments that served as weapons during the executions.

In 48 cases, perpetrators arrived in cars and fired shots either from inside the vehicles or immediately upon exiting. Of these, seven incidents involved cars escorted by motorcycles, 18 cases involved perpetrators that arrived at the scenes on motorcycles; and witnesses of only four instances reported perpetrators arriving on foot.

Most perpetrators are unidentified, often arriving wearing hoods, ninja caps, hats, or helmets to avoid recognition. In cases involving public security agents, descriptions typically mention the presence of boots, the presence of police vehicles preceding the executions, and perpetrators identifying themselves as police officers.

The scenes of the massacres depict the arrival of cars, motorcycles, or vehicles escorted by motorcycles with perpetrators wearing hoods, ninja caps, and boots, often shouting "it's the police", asking if "anyone has a criminal record" or if "they sell drugs there". This questioning or insinuation that individuals in the vicinity of the massacre are suspects, drug dealers, or criminals highlights a mobilization of criminal subjugation (Misse, 2010) to facilitate the execution of these massacres.

"Criminal subjection" extends beyond mere stigma, consisting a process that constitute subjectivities, identities, and

subcultures within individuals. This process encompasses three dimensions: 1) the criminal trajectory, referring to the path taken by individuals in crime; 2) experiences with "criminals" and/or prison life; and 3) the belief that those who have engaged in criminal activities are destined to return to them. This process of criminal subjection is also a form of subjectivation, shaping a self, and thus entails both acceptance and subjugation (*ibid.*).

Thus, alongside criminalizing attitudes towards individuals residing in peripheral areas, questions posed during massacres such as "having a criminal record" or "selling drugs" suggest that "criminal subjection" (*ibid.*) is a process that exacerbates massacres as a means of conflict resolution.

After questioning or proclaiming, "it's the police", perpetrators proceed to shoot indiscriminately or capture and execute individuals in their vicinity, often targeting groups of young men on sidewalks in peripheral neighborhoods or near nighttime social venues. Following the executions, they typically collect any discarded bullet casings and ammunition cases that are left in the area after the execution.

The elements highlighted constitute a significant portion of the scenes of massacres carried out by off-duty public security agents between 2009 and 2020 in São Paulo city and other cities of the SPMR. These incidents, which accounted for approximately a quarter of the reported massacres during this period, were prominently featured in news reports.

Chart 2 – Frequent aspects of massacres in São Paulo and in the SPMR (2009-2020)

Chain of action	<i>Modus operandi</i>
Arrival scene	In cars, or in one or two motorcycles, or in cars escorted by motorcycles
Aesthetic components	Hoods, ninja caps and boots
Imposition of presence	When they shout “it’s the police”
Posture of power and operation of criminal subjection	When they ask if someone “has a criminal record”, “sells drugs”, etc.
Decree of action	If there is a surrender
Final execution of the act	Followed by indiscriminate firing of shots, with or without prior decree of action, and collection of capsules or other incriminating evidence

Source: Prepared by the author in 2021 based on data collected from press reports.

These recurring elements, observed in many of the 138 massacres analyzed, enabled us to establish a *modus operandi* for these executions. Chart 2 outlines a sequence of actions during these massacres that were consistent across incidents studied over the 11-year period.

The elements detailed in Chart 2 depict scenes of massacres in São Paulo and in the SPMR, recurring over a span of nine years. These scenes illustrate what was called as “hooded” massacres, where actions were executed to conceal the identities of perpetrators, while other symbolic elements suggest an action linked to a perspective of institutional revenge. The analyzed massacres from this period demonstrate how these events were planned as it was some sort of a “game”, in which the perpetrators hid their faces, while leaving institutional markers such as boots or

the declaration “it’s the police”, concealing their individual identities while highlighting the institution to which they belonged.

Final remarks

The elements discussed in this article underscore how the massacres in São Paulo and in the São Paulo Metropolitan Region (SPMR) from 2009 to 2020 trace their historical roots in the activities of the São Paulo Death Squad. This demonstrates a method of producing urban extermination through the adaptation of the actions of public security agents within the broader dynamics of urban militarization, largely characterized by the subordination of public security to military logics.

The actions leading to massacres are intertwined with a diversity of conflicts within territories. When these incidents involve executions led by public security agents, they are connected to “political commodities”, criminalization, and “criminal subjection”, displaying consistent elements in their *modus operandi*.

The socio-spatial characteristics of multiple homicides indicate that certain neighborhoods, areas within the city of São Paulo, or specific cities in the RMSP experienced a higher number of massacres compared to other territories. This lethal violence predominantly occurred in peripheral territories with a predominance of black population.

The massacres predominantly occurred in public places, spaces of urban circulation, and sociability, primarily affecting young people. In this context, they manifest as a form of extermination associated with the “genocide of black youth”.

Most of the analyzed elements refer to what are commonly known as “hooded” massacres – executed to conceal the identity of perpetrators – accompanied by symbolic actions like wearing combat boots or declaring “it’s the police”, emphasizing the institutional identity of the perpetrators.

However, it has been noted that deviations from this pattern have occurred through incidents resulting in multiple deaths carried out in an “unhooded” manner, such as the Paraisópolis Massacre in 2019, analyzed by Azevedo et al. (2022), and the Operations Escudo and Verão, conducted between mid-2023 and early 2024 in Baixada Santista. These incidents, characterized by high lethality, were perpetrated by public security agents during official working hours to legitimize them as state actions.

The “unhooded” massacres, referred to as Operations, may indicate possible ongoing changes regarding these forms of execution in the urban context of São Paulo.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-6228-3059>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Grupos de Pesquisa Problemática Urbana e Ambiental e Laboratório de Estudos sobre Política e Criminologia. Campinas, SP/Brasil.

camilasociais@gmail.com

Acknowledgments

I would like to thank Arlete Moysés Rodrigues, Rodrigo Cruz Lopes, Amanda Rafael Martins and Israel Souza for their dialogue and preliminary reading of this article.

Notes

- (1) In this article, I focus on the massacres between 2009 and 2020 due to the detailed database available for analysis. I do not delve into earlier massacres in São Paulo and the RMSP between 1980 and 2008, nor do I discuss the Pavilion Nine Organized Supporters (Torcida Organizada Pavilhão Nove) massacre. These topics are explored in depth in my doctoral thesis titled "Who bleeds in the corpse factory? The massacres in São Paulo and SPMR and the Pavilion Nine Organized Supporters massacre" (Quem sangra na fábrica de cadáveres? As chacinas em São Paulo e RMSP e a Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove) (Vedovello, 2022).
- (2) Territory is defined here as a delimited space shaped through human labor. Socially constructed, it emerges from power dynamics among diverse subjects and groups involved in its creation. (Raffestin, 1993, pp. 143-145).
- (3) The "differential management of illegalities" refers to the interpretation and manipulation of laws and jurisprudence, where certain illegal actions are either deemed criminal or overlooked based on the discretion of the agent involved (Foucault, 2002).
- (4) The term 'world of crime' refers to a network of social relationships characterized by illicit activities, whether they are or not legally defined as crimes, and often involving the use of violence. It encompasses not only criminal activities but also the social relationships and identities shaped by norms and regulations specific to criminal behavior (Feltran, 2008; Ramalho, 1979).
- (5) "Pacification", whether in prisons or in peripheral areas, refers to methods aimed at regulating the PCC's use of violence as a means of conflict resolution (Biondi, 2018; Dias, 2011).
- (6) The use of the term "at least" is due to the under-reporting of these massacres.
- (7) The news items were stored in a search engine using Excel, which had columns for capturing the following information: date; time of occurrence; street; neighborhood; area of the capital/municipality of the SPMR; number of fatal victims; number of non-fatal victims; weapon/caliber; suspects; police report/investigation number; outcome; names of the victims; gender; color/race; age; criminal record; probable motive; description of the massacre; newspaper of reference; newspaper link. This data allowed for a more detailed analysis, and the data on the locations of the massacres between 2009 and 2020 allowed for the construction of georeferenced maps using QGIS software. We also used data on homicides and police killings obtained from the São Paulo State's Public Safety Secretariat website, as well as data obtained from the Brazilian Public Safety Yearbooks published by the Brazilian Forum on Public Safety. Other important sources of data were from the National Penitentiary Department.
- (8) For more details and analysis on the Crimes of May, see: Almeida (2021), Justiça Global (2011) and Figueiredo et al. (2018).
- (9) The term *enquadro* is popularly used in Brazil as a synonym for police raids that may be followed by personal searches.
- (10) Bearing in mind that massacres, when carried out by public security agents during non-working hours, have the characteristic of the perpetrators wearing hoods. The perspective of "un-hooding" is linked to actions with a high level of lethality, carried out during police operations in which the agents do not cover their faces, because the actions have the possibility of state approval.

- (11) According to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), both black and brown individuals are categorized within the black population. However, the CEM maps distinguish between black and brown groups, which is why this article reflects that separation.
- (12) In 2024, the Inter-American Court of Human Rights (IACHR), part of the Organization of American States (OAS), condemned the Brazilian state for the executions carried out by the São Paulo Military Police.

References

- ADÃO, C. R. (2017). *Territórios de morte: homicídios, raça e vulnerabilidade social na cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ALMEIDA, M. A. (2021). *Do luto à luta: o movimento Mães de Maio da baixada santista de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMADEO, J. et al. (2019). *Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição – relatório final*. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo.
- AZEVEDO, D. et al. (2022). *O Massacre do Baile da DZ7, Paraisópolis*. Relatório 1: Chacina Policial, Institucionalização do Caso e a Dinâmica dos Fatos Segundos as Evidências. São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Universidade Federal de São Paulo.
- BICUDO, H. P. (1976). *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo, Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo.
- _____. (1988). *Do esquadrão da morte aos justiceiros*. São Paulo, Paulinas.
- BIONDI, K. (2018). *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo, Terceiro Nome.
- BRASIL (1967). *Decreto-Lei n. 317, de 13 de março*. Reorganiza as Polícias e os Cargos de Bombeiros Militares dos Estagiados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0317.htm>. Acesso em: 9 mar 2022.
- BRASIL (1969). *Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho*. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 9 mar 2022.
- CALDEIRA, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp/Ed. 34.

- CARAMANTE, A. (2016). *Após três anos, chacina do Jardim Rosana vira símbolo da impunidade dos PMs de SP*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/apos-tres-anos-chacina-do-jardim-rosana-vira-simbolo-da-impunidade-dos-pms-de-sp-22012016>>. Acesso em: 7 mar 2022.
- CEM – Centro de Estudos da Metrópole (2021). CEM – Portal Resolution. Disponível em: <<http://200.144.244.157:8000/resolution/>>. Acesso em: 27 abr 2022.
- D’ANDREA, T. P. (2013). *A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DE LUCCA, D. (2016). “Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro”. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (orgs.). *Nova face da vida nas ruas*. São Carlos, EdUFSCAR.
- DIAS, C. N. et al. (2015). A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Belo Horizonte, v. 9, pp. 160-179.
- DIAS, C. N. (2011). *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FAUSTO, B. (2009). *O crime do restaurante chinês: carnaval, futebol e justiça na São Paulo dos anos 30*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FELTRAN, G. (2008). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (2010). Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. *Revista de Antropologia*. São Paulo, v. 53, n. 2.
- _____. (2012). Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Belo Horizonte, v. 6, n. 2, pp. 232-255.
- FOUCAULT, M. (2002). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- GRAHAM, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HIRATA, D. V. et al. (2022). *Chacinas policiais*. Relatório de Pesquisa. Grupo de Estudos dos Novos llegalismos – GENI. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022_Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_ALT2.pdf>. Acesso em: 9 jun 2022.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C. (2019). *Operações policiais no Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 14 mar 2022.
- JUSTIÇA GLOBAL; INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (2011). *São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006*. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf>>. Acesso em: 16 ago 2021.
- LIMA JÚNIOR, J. B. et al. (2001). *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais – uma aproximação da realidade brasileira*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_exec_extra_judiciais1.pdf>. Acesso em: 19 mar 2021.
- MÃES DE MAIO (2012). *Mães de Maio, mães do cárcere: a periferia grita*. São Paulo, Nós por Nós.

- MARTINS, J. de S. (2015). *Linchamentos: a justiça popular no Brasil*. São Paulo, Contexto.
- MERLINO, T. (2012). Em cada batalhão da PM tem um grupo de extermínio. *Revista Caros Amigos*. São Paulo, pp. 10-13.
- MISSE, M. (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*. São Paulo, n. 79, pp. 15-38. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/sv7ZDmyGK9RymzJ47rD5jCx/?lang=pt>>. Acesso em: 21 fev 2022.
- _____. (2014). "Mercadorias políticas". In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo, Contexto.
- OLIVEIRA, F. de (2013). "O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?". In: BARROS, J.; SILVA, E. B. da S.; DUARTE, L. (orgs.). *Caderno de Debates 2. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fase. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Caderno_de_Debates_2.pdf>. Acesso em: 26 nov 2019.
- OMURA, R. T. (2019). Chacinas em periferias: subproduto da criminalização da pobreza. *Revista Científica UMC*. Mogi das Cruzes, v. 4, n. 2, pp. 1-12. Disponível em: <<http://seer.umc.br/index.php/revistaumc/article/view/632>>. Acesso em: 24 mar 2021.
- OUVIDORIA DAS POLÍCIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (2020). Ouvidoria das Polícias do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.ssp.sp.gov.br/Ouvidoria/>>. Acesso em: 23 jul 2019.
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2022). *População recenseada – Região Metropolitana de São Paulo e Municípios – 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/tabela_pop_municipios_rsmp_evol_1950-2022_1698773663.htm>. Acesso em: 8 out 2021.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.
- RAMALHO, J. R. (1979). *Mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro, Graal.
- RAMOS, P. C. (2014). *Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- _____. (2021). *Gramática negra contra a violência de Estado: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROCHA, A. P. da (2013). *A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. (2011). *Decreto n. 57.537, de 23 de novembro*. Altera a denominação do Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP para Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP, dispõe sobre sua organização e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57537-23.11.2011.html>>. Acesso em: 11 mar 2022.
- SILVA, D. E. M. da (2021). *O negócio das chacinas: sentidos de justiça, privatização da segurança e corrupção policial em São Paulo*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

SINHORETTO, J.; MARQUES, D. (2019). Chacinas no Brasil: 2016-2018. *Revista Reconexão Periferias*.

Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/04/revistafinalvaleste.pdf>>. Acesso em: 21 fev 2022.

TELLES, V. da S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Argumentum.

VEDOVELLO, C. de L. (2022). *Quem sangra na fábrica de cadáveres?: as chacinas em São Paulo e RMSP e a Chacina da Torcida Organizada Pavilhão Nove*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

ZAVERUCHA, J. (2005). *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro, Record.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Elizabete Pellegrini, email: elizapellegrini4@gmail.com

Received: December 13, 2023

Approved: February 22, 2024

Bichos de coturno: a relação entre bicheiros e milicianos da Zona Oeste

Animals wearing combat boots: relationships between bookies and militiamen in the West Zone of the city of Rio de Janeiro

Matheus Vieira [1]

Resumo

Este artigo trata sobre as relações entre membros das redes criminais dos Andrade (conhecidas pelo jogo do bicho) e de milícias de Jacarepaguá e Campo Grande, majoritariamente. O período analisado vai de 1993 a 2008, percorrendo continuidades e discontinuidades nas relações entre Castor, seus sucessores, Fernando e Rogério, e três policiais militares que ingressaram eventualmente no que chamo de “primeira geração de milicianos”. Cruzando a teoria das Redes Criminais com a obra de David Harvey e o conceito de Illegalismos, o artigo tenta apresentar, sinteticamente, a história dos territórios, os mercados que ali são inscritos pelo Estado e pelos agentes da ilegalidade e o cruzamento de relações pessoais e impessoais entre membros das redes criminais e do Estado.

Palavras-chave: jogo do bicho; milícias; redes criminais; território.

Abstract

This article approaches the relationships between members of the Andrade criminal networks and militias, mostly from the Jacarepaguá and Campo Grande neighborhoods. These criminal networks are known for jogo do bicho, an illegal gambling game in Brazil that operates like a lottery in which players bet on numbers that are associated with animals. The analyzed period extends from 1993 to 2008 and covers continuities and discontinuities in the relationships between Castor, his successors, Fernando and Rogério, and three military policemen who joined what I call the “first generation of militiamen”. Intersecting the theory of Criminal Networks with David Harvey’s work and the concept of Illegalism, the article attempts to present, in a synthetic fashion, the history of the territories, the markets that are registered there by the state and the illegality agents, and the intersection of personal and impersonal relations between members of criminal networks and the State.

Keywords: *jogo do bicho; militias; criminal networks; territory.*



Metodologia

Este artigo sintetiza algumas das reflexões e análises exploradas no meu estudo sobre as relações entre as redes criminais de algumas das primeiras milícias da Zona Oeste do Rio de Janeiro e dos bicheiros da família Andrade, que segue sendo uma das grandes expoentes da contravenção desde o principiar do século passado. A pesquisa tinha por objetivo entender a influência dos atores do jogo do bicho na formação do que se classifica como milícia¹ e delimitar as relações entre essas redes, o Estado e os territórios que ocupam ou sobre os quais exercem influência.

Do ponto de vista da técnica de pesquisa, para realizar tal estudo, mobilizei documentos, entrevistas e notícias – que foram utilizadas de forma complementar. Quanto aos documentos, toda a ideia da pesquisa surgiu a partir do processo 0023098-22.1994.8.19.0001, do Tribunal de Justiça, no qual consta a disputa entre o MP e a defesa do bicheiro Castor de Andrade e de outros 44 policiais militares acusados de receber propina da contravenção ao longo de mais de meia década. Os promotores utilizaram como base da acusação a contabilidade da rede criminal dos Andrade, apreendida em 1994 numa operação na dita Fortaleza do Castor – nada menos que a casa de Bangu em que a avó do bicheiro começou a mexer com a jogatina. A partir dos nomes dos 44 agentes da PMERJ, reconstitui a trajetória de três que não apenas sucederam na criminalidade, mas que se tornaram milicianos com posição de destaque em redes criminais fluminenses. Daí segui em busca dos processos judiciais que ajudassem a compreender o caminho traçado por eles e como poderia, com isso, cavucar os detalhes de

funcionamento das redes, o que por sua vez me levou à conexão entre jogo do bicho e milícias, a partir da família Andrade, representada por Castor e seus dois sucessores mais ativos, Rogério de Andrade (sobrinho) e Fernando Iggnácio (genro). Para isso utilizei os seguintes processos: TJRJ: 0023098-22.1994.8.19.0001, 0044092-22.2009.8.19.0203, 0166918-69.2012.8.19.0001, 2009.068.00004; TRF2: 2007.02.01.004933-4, 2001.001.082015-3/01. Tudo somado à CPI das Milícias, documento em que constam fatos e personagens que circulam pela investigação sociológica que realizei. Por contar um grande leque de personagens reais interagindo e construindo relações diretas e indiretas, busquei a teoria das redes criminais, explicada por Morselli (2009) como uma rede social em que sigilo e risco (de vida, problemas na justiça, etc.) se tornam condições necessárias para se construir relações de cunho econômico-político nos ilegalismos (Telles, 2009; Foucault, 1997). Vale lembrar que uma rede social é uma malha de conexões entre indivíduos, grupos e instituições (no mais variado sentido) pautadas pelos tipos de relações estabelecidas entre os pares e a densidade dessas relações e o grau de importância dos agentes na dinâmica geral dessas redes.

As entrevistas foram realizadas sob regime de anonimato ou semianonimato (uso de alcunha, mas não do nome real), pois faz-se necessária a proteção da vida e da segurança jurídica dos nativos que se dispuseram a reconstruir, em entrevista, a memória pessoal e, por consequência, parte do que compõe a memória coletiva em disputa sobre os tempos e momentos discutidos (Pollak, 1989). “Através da entrevista é possível construir histórias de vida, captar experiências, valores, opiniões, aspirações e motivações dos entrevistados,

escolhidos segundo os critérios e interesses do tema investigado. É importante lembrar que a fala do entrevistado representa uma autodescrição e uma apresentação de si mesmo” (Lima, 2016, p. 26) As entrevistas complementam ou contradizem os fatos narrados em autos, os quais também carregam em si versões, vieses e disputas endógenas e exógenas aos próprios membros da justiça que cristalizam suas perspectivas políticas, técnicas e ideológicas (Scheingold, 1975) ao construírem o Direito na ação prática do fazer jurídico e no cotidiano extraoficial (Selznik, 1959; Sylbey, 2005).

Por fim, o noticiário aqui serve apenas como um auxílio para a pesquisa. Em outras palavras, as reportagens marcam reações públicas de diferentes atores, como o Estado, os membros de destaque das redes criminais e a população civil num todo.

Esse conjunto de aparatos teóricos e técnicos se justifica também pela perspectiva bourdieusiana. Pois, segundo Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2010), a linguagem impõe barreiras, independente se estamos falando dela pelo entrevistado ou entrevistador. E a solução para enfrentar tais barreiras é o confronto metódico e dialético de dois sistemas de pré-construções (entrevista não diretiva e análise de conteúdo). Seja na entrevista, nas análises documentais ou no processo final de escrita, deve-se ponderar a diferença de vozes e de posições sociais para que possamos construir uma pesquisa verossímil e contundente. Nas palavras dos autores recém-citados: “Pressupor que uma pergunta tem o mesmo sentido para sujeitos sociais separados pelas diferenças de cultura, associadas à origem de classe, é ignorar que as diferentes linguagens não diferem

apenas pela amplitude de seu léxico ou grau de abstração, mas também pelas temáticas e problemáticas que veiculam” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 2010, p. 57).

Confluências biográficas e históricas

A origem do jogo do bicho é um fato já bem documentado em livros e pesquisas acadêmicas (Magalhães, 2007; Chazkel, 2014; Misse, 2011; Labronici, 2012). Resumidamente, sabe-se que, em meados da década de 1890, o barão João Batista Viana Drummond, após alguns anos com dificuldade de subsistir seu Zoológico na Vila Isabel, na Zona Norte do Rio, pediu ajuda a um mexicano chamado Manoel Ismael Zevada, que lhe ensinou sobre o jogo das flores, uma forma de loteria *hermana* que foi transmutada para a realidade carioca como “jogo do bicho”, substituindo assim as flores pelos animais do zoológico. O barão, que antes penava mesmo com uma ajuda financeira do município, logo encontrou prosperidade através das apostas que ocorriam ao fim do dia e em meses se tornou um fenômeno para além das fronteiras do zoológico. Em pouco tempo, esquinas do Centro da capital e de bairros periféricos foram ocupadas com bancas de bicho, tendo como público-alvo, inicialmente, a população proletária e o lumpesinato, à época representados principalmente pelos ex-escravizados, libertos todos desde 1888. O “bicho”, como chamavam nos jornais do século passado, se prolifera Brasil afora e já na primeira metade do século XX era considerado o maior jogo de azar do País todo.

E o que atinge o País todo não poderia ser diferente no bairro então recém-desenvolvido de Bangu, urbanizado à moda inglesa por influência direta da Fábrica de Tecidos Bangu: “O edifício da fábrica foi levantado em terras da Fazenda Bangu, do lado esquerdo da Estrada de Ferro Central do Brasil, cobrindo uma área construída de 18.649 m². Possui linhas típicas inglesas, características do período neoclássico, apresentando arcos romanos, frontões gregos e grandes platibandas, de partido horizontal. Sobre o edifício principal encontra-se um grande relógio de quatro espelhos, com parte da sua base – o telhado 3 em ardósia” (Azevedo Silva, 1989, p. 25).

Fundada em 1889, a fábrica descrita construiu ao redor de si um bairro fabril com acesso a uma urbanização de maior qualidade do que outros locais da periferia da capital carioca. A promessa de trabalho e moradia decente atraiu famílias empobrecidas de todas as regiões da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e, no princípio do século XX, a família Medeiros, encabeçada por Manuel e Eurides e seus quatro filhos, seguiu o caminho da prosperidade. Os homens trabalhavam na fábrica, as mulheres faziam bicos caseiros. Eurides plantava café em seu amplo quintal de fundos em seu lar na rua Fonseca 1040, em Bangu, e com isso vizinhos transitavam com frequência em busca dos grãos que rapidamente ficaram famosos pela região.² Isso acabou por chamar a atenção de um banqueiro do jogo do bicho, um português que queria explorar mais da região e viu no fluxo de pessoas na casa dos Medeiros uma oportunidade econômica: fazer do quintal um ponto de jogo, ficando ela com os 12% dos lucros. Feito. Isso ocorreu por volta de 1905. Em pouco tempo, tal como o café, o “bicho” ali também prosperou. O português

fugiu do Brasil por questões legais e deixou o ponto de presente para a sócia minoritária, que então virou a chefe única. A filha, Carmem, ajudava assiduamente a mãe a cuidar dos negócios, assim, seu esposo, Eusébio de Andrade, se tornou interessado na gestão da jogatina e, após ser demitido de sua função de maquinista de trens da Central do Brasil, ele tomou a frente do jogo do bicho, prometendo à sogra que manteria a família bem.

Eusébio e Carmem tiveram filhos, dentre eles Castor de Andrade, talvez o bicheiro mais famoso da história do Brasil. A família Medeiros/Andrade, sob a égide da liderança de Eusébio, expandiu os pontos para bairros da Zona Oeste e Norte, tanto pela bala quanto pelo soco e também pela política monetária. Eusébio, relatam os parentes, herdara de outros bicheiros do Rio a tradição de “comprar” policiais para assistir em ações contra rivais e também para sabotar investigações contra sua rede criminal em expansão. O patriarca construiu uma firma rede de mercadorias políticas (Misse, 2010) com agentes de segurança pública que abriam caminhos para novas investidas em territórios ainda imberbes quanto à exploração econômica do jogo do bicho e ajudaram a blindar a família e sua rede criminal de investidas violentas de rivais vingativos. Ao mesmo tempo, observam-se as relações imbricadas entre a exploração de mercados legais e ilegais ou informais/ilegítimos. Da venda de grãos caseiros plantados no quintal de uma família de proletários fabris à gerência de uma jogatina perseguida pelas autoridades (mesmo que não exatamente ilegal), até a expansão dos negócios por meio da violência e do suborno, vê-se que desde o princípio o envolvimento da família com essa loteria que muito transitou na zona cinza da legalidade até, por fim, se tornar

uma contravenção³ em 1944 é marcado pela lógica da gestão de ilegalismos. O mercado dito legítimo encontra e fomenta sua faceta dita ilegítima e ilegal na própria produção da realidade urbana, seja pela produção de discrepâncias de poder econômico e de capacidade material de subsistência em decorrência da exploração da mais-valia (Engels e Marx, 2015), seja pela própria produção ativa de um urbanismo centralizado ao redor da exploração dessa mão de obra no chão da fábrica. As pontes construídas entre Estado e mercado sustentam realmente uma teia mutuamente visível e invisível de relações que, no limite, não distinguem legal e ilegal e operam justamente no campo dos ilegalismos, como observável na própria biografia da família Andrade/Medeiros.

Castor nasce e se constrói no seio de uma família já bem estruturada por conta dessa imersão nos ilegalismos. Não à toa, teve base para ingressar na Faculdade Nacional de Direito, entre 1957 e 1962, à época o mais importante dos cursos do tipo no Brasil, quase inacessível para pessoas oriundas das classes proletárias, como o sistema de ensino superior num todo do período.⁴ Enquanto o patriarca já havia construído uma firme rede de influências e negócios – junto de cunhados e irmãos – Castor, já formado em Direito, ao assumir o comando da família e da rede criminal a esta atrelada, expandiu seu capital social, simbólico e político (Bourdieu, 1980, 1999 e 2009) de modo a permitir um salto na curva de crescimento da renda e da penetração de sua rede criminal pela malha urbana fluminense e no interior de diferentes setores institucionais estatais (tribunais, polícias, presídios, assembleias, etc.).

Castor e sua geração de colegas e rivais na disputa pelo monopólio da jogatina no território fluminense conseguiram tirar o bicho

do estado de violência bruta⁵ para, em meados dos anos 1970, construir um negócio mediado pela diplomacia de uma cúpula na qual os líderes das principais famílias dividiram os territórios de modo a cessar disputas e aumentar lucro ao afastar a repreensão da polícia, sempre pressionada pela imprensa carioca a reagir à violência entre agentes do jogo do bicho. Um dos idealizadores e o líder desse agrupamento, Castor erigiu uma rede complexa de relações sociais que faziam com que acumulasse capital de diferentes formas.

Por meio da contabilidade pessoal de Castor e também de sua rede criminal⁶ (com anotações de 1987 a 1994), é possível observar as estratégias de expansão e manutenção de poder a partir da forma como ele gastava dinheiro. Os investimentos eram diversificados, mas com o mesmo foco de agradar ao máximo de pessoas possível, fossem seus funcionários, fossem artistas, esportistas e moradores de bairros, fossem agentes da lei e de outros setores do Estado que poderiam, se insatisfeitos, obstruir o funcionamento do mercado ilegal tocado por Castor e colegas da cúpula.

No livro número um do caderno denominado Movimento de Caixa, podemos encontrar gastos de agrados que ultrapassam o mero exercício de poder pela propina, a qual costuma beneficiar apenas determinados subgrupos ou indivíduos, e se expandem para um investimento generalizado sobre grupos maiores, independente da convivência dos agentes. Por exemplo, em março de 1993, ficou anotado o gasto com almoço para todos os agentes presentes no 14º Batalhão de Polícia Militar, circunscrito na região de Bangu e adjacências, na Zona Oeste da capital fluminense. O valor de R\$871,40⁷ serviu para bancar refeições para os oficiais do batalhão, sem discernimento de

quem se relaciona diretamente com a rede de Castor ou não. Dessa forma, a agradabilidade do líder dos bicheiros constrói um entrave nos impulsos de repressão por parte daqueles que preferem se distanciar minimamente. Gasto de cunho idêntico é encontrado no quarto livro de Movimento de Caixa, R\$478,65, em outubro de 1993, que, no caso, refere-se ao almoço do pessoal do 19º BPM, que abrange Copacabana.

Outros tipos de gastos expressam mais detalhadamente o investimento financeiro na construção de confiança com funcionários diretos e indiretos. Vale ressaltar que Castor foi chefe do time de futebol Bangu F.C., da escola de samba Mocidade e da Liga de Escolas Independentes de Samba do Rio de Janeiro, a Liesa, a qual cofundou. Por mais que oficialmente fosse um exercício de poder tecnicamente independente do seu ofício como chefe de uma família do jogo do bicho, na prática as coisas se tornam indissociáveis, o dinheiro ilegal circula por esses âmbitos legítimos tanto para lavagem quanto para construção ativa de uma infraestrutura melhor para tais instituições. O ilegalismo, em suas dicotomias entre o legal e ilegal, legítimo e ilegítimo, se manifesta, aqui, na transitividade de diferentes formas de capitais (ao mesmo tempo no sentido marxista e bourdieusiana) entre as expressões esportivas e culturais populares como futebol e carnaval. O agrado e o respeito por funcionários diretos e indiretos de Castor enquanto bicheiro acaba por reforçar o laço de confiança não violento no qual Castor tanto investiu ao longo da vida.⁸ Essa forma de relação se expressa explicitamente em gastos como os R\$227,89 despendidos com um funcionário de ponto de bicho adoecido, em junho de 1993; ou o fato de que, segundo Teco, o primo de Castor, o

chefe da família sustentava uma farmácia para que atendesse gratuitamente seus funcionários adoecidos, etc. Do mesmo modo, há também os agrados para os jogadores do Bangu, que bebiam, comiam e até se relacionavam sexualmente com prostitutas com o dinheiro de bicheiro de Castor – vide os R\$4.433,65 pagos ao clube do Taco de Copacabana em maio de 1993, referente ao usufruto do espaço pelos jogadores do Bangu.

Castor faleceu em 1997, sofreu um ataque fulminante durante um jogo de cartas exclusivo que decorria num apartamento no Leblon. Sua herança foi dividida entre três: em torno de 40% para seu filho Paulinho; 30% para sua filha Carmem (representada pelo marido Fernando Iggnácio); e 30% para seu sobrinho Rogério de Andrade, o qual, junto dos dois irmãos, Renato e Rinaldo.

Paulinho [...] detinha pouca senão nenhuma afeição pela labuta. Reconhecido como uma figura expansiva e carismática, o sucessor direto do capo amava a noite, mas odiava as obrigações do dia, o que começou a gerar atritos internos na família quando a herança, na visão de Rogério e seus irmãos, parecia ter sido injustamente delegada em maioria para quem pouco saberia usufruir desta. Tanto entre os que tomam as dores do atual capo quanto entre os que o detestam, a versão que parece mais precisa do que ocorreu é a de que Rogério teria mandado matar o primo sem que este tivesse, realmente, disposição para um embate, tornando a morte ainda mais cruel aos olhos dos parentes. Esse fato foi o marco do fim da imagem pública de playboy festeiro da Zona Oeste para criminoso de alta periculosidade. Fernando Iggnácio, genro de Castor e gestor da herança de Carmen, tomou as dores do cunhado e iniciou contra Rogério uma guerra que perdurou de 1998 até 2020. (Vieira, 2023, p. 53)

Continuidades relacionais

A contabilidade pode revelar muitas coisas do *modus operandi* de uma rede tão complexa e longínqua quanto a da família Andrade, mas, para os fins deste artigo e deste objeto de pesquisa em específico, um dos fatos de maior destaque é o ganho mensal de propinas por alguns policiais militares que se tornaram milicianos conhecidos nos anos 1990 e 2000, quando a própria noção de milícia se forjou entre práxis de dominação armada paramilitar e discursos difusos circulando por diferentes esferas sociais (imprensa, sociedade civil, política, etc.).

Major Dilo, Capitão Cunha e Álvaro Lins, em especial, compuseram um “azarado” grupo de policiais militares expostos ao terem o nome atrelado à lista⁹ de propinas mensais pagas por Castor. Eles também tiveram o “azar” de, alguns anos após o escândalo da propina, virarem réus em processos que os acusavam de incorporarem diferentes milícias do Rio de

Janeiro, num período em que esse tipo de rede criminal havia recém se moldado em algo reconhecido por tal nome e com características propriamente cristalizadas em reportagens e pesquisas (Abreu, 2019; Werneck, 2015; Cano e Duarte, 2012). Os batalhões aos quais pertenciam enquanto teriam recebido propina constavam na contabilidade como ambientes beneficiados diretamente por investimentos de Castor e sua rede, demonstrando que a relação supraindividual se tornou muito relevante na construção de capital do bicheiro.

Os três indivíduos em questão mantiveram contato direto (indivíduo-rede ou indivíduo-indivíduo)¹⁰ ou indireto (indivíduo-rede ou rede-rede) com a rede de Rogério de Andrade e Fernando Iggnácio, construindo ou sustentando continuidade de relações pessoais com as derivações da rede de Castor e expandindo essas relações para benesses de suas redes milicianas, como evidenciarei em breve.

A seguir a lista de propinas relacionadas a esses três.

Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/12/1992	R\$303,00
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	5/1/1993	R\$242,76
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/2/1993	R\$385,85
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	3/1993	R\$300,48
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/4/1993	R\$238,00
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	3/5/1993	R\$369,47
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	5/1/1993	400.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/2/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	3/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/4/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	3/5/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/6/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	5/7/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	6/8/1993	2.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	1º/9/1993	3.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	23/9/1993	3.500
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	21/10/1993	3.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	21/5/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	2/6/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	5/7/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	6/8/1993	2.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	1º/9/1993	2.000

Major Dilo e Rio das Pedras

Preâmbulo

A gênese das milícias no Rio de Janeiro segue em disputa nas ciências sociais (Zaluar e Conceição, 2007; Misse, 2008; Souza, 2020; Cano e Ioot, 2008). Os autores discordam principalmente em dois pontos correlatos: quanto a se se trata de um fenômeno orgânico ou um projeto político e se o território mais relevante para a análise foi a Baixada ou a Zona Oeste. As obras de Zaluar e, em parte, a de Misse, por exemplo, tendem a seguir o caminho da análise das milícias como uma evolução social orgânica do processo de acumulação social da violência, no qual as afinidades eletivas entre diferentes fenômenos, como políticos, econômicos e territoriais, fazem com que, dentro da linha histórica do Brasil, as milícias se tornem possíveis a partir de grupos de policiais matadores, como o grupo de seguidores do inspetor Milton Le Cocq. A linha teórica das milícias como fruto de um projeto político derivado da ditadura militar e com gênese na Baixada Fluminense tem por autor José Cláudio Souza Alves, que defende uma continuidade da dominação racista e de classe da ditadura militar na forma como os grupos de extermínio se constroem na baixada e, lentamente, instituem domínios armados sobre territórios. Apesar disso, é possível extrair uma síntese de toda essa discussão infundável e ainda apaziguá-la (ou não): podemos tirar dela que tanto a Baixada Fluminense quanto a Zona Oeste, em todas suas convergências e divergências nas construções históricas urbanísticas, foram palco de longos processos sociais envolvendo recorrentes manifestações de dominação de classes com recorrentes ciclos de

desposseção – com gênese na escravidão e no colonialismo – e de novas facetas do extrativismo capitalista (Harvey, 2003), tudo interligado ao que cunho como *extrativismo do terror*.¹¹ Ambas as regiões foram antes divididas em enormes engenhos e fazendas escravistas e têm sua ocupação intensificada no século XX, a Baixada já a partir da primeira metade do período, enquanto grande parte da Zona Oeste teve uma ocupação sistemática a partir de um processo mais recente, oriundo de uma imigração massiva de nordestinos para o Rio de Janeiro a partir das décadas de 1950 e 1960 (Burgos, 2002) e de processos violentos de desocupação de moradores de áreas pobres da Zona Sul e realocamento nos bairros afastados durante essa mesma segunda metade do século. Seguindo a lógica de Milton Santos (1999), Zona Oeste e Baixada tornam-se propriamente territórios usados em momentos diferentes, o que também realoca suas especificidades de formas distintas, pois a temporalidade modifica as nuances de fatores que compõem vivamente as relações sociais que moldam o urbano. De qualquer forma, pode-se entender que as milícias são fruto tanto do acúmulo social da violência (Misse, 2008), construído sob a égide de um Estado que executa uma intrincada e complexa rede de gestão de ilegalismos – rede esta desenvolvida a partir do processo escravocrata que inaugura o Brasil enquanto Estado-Nação moderno – quanto de projetos políticos de dominação das classes pobres e descendentes de ex-escravizados, como descrito por Alves (2020) ao falar sobre a continuidade do projeto ditatorial na berlinda da redemocratização como um dos fatores essenciais para entender o aumento exponencial da violência urbana na Baixada Fluminense e, com isso, o surgimento das milícias.

Esse longo preâmbulo serve de justificativa para a escolha de observar os milicianos da Zona Oeste em detrimento daqueles da Baixada como forma de entender a ligação da gênese desse tipo de rede criminal e o jogo do bicho. As milícias parecem ser frutos de um imbricado processo sócio-histórico que se desenvolve de forma convergente e divergente em ambas as localidades, tendo em comum também a concomitância temporal do surgimento desse modo de organização em que agentes de segurança exercem uma dominação armada relativamente coesa sobre um território. Rio das Pedras, se não for a primeira favela a sofrer tal tipo de dominação, é, com certeza, uma das primeiras e talvez, em parte por isso, detenha o título informal de “berço das milícias” (Lima, 2023).

A milícia toma conta de tudo

Apesar da “polêmica” de ter o nome envolvido na lista de propinas de Castor de Andrade, Major Dilo colheu bons frutos em sua carreira enquanto policial militar, tendo já em 1999 se tornado um dos chefes da Força-Tarefa de Combate ao Crime Organizado, criada pelo governo de Anthony Garotinho em 1999, para combater o *crime organizado*. Dilo conseguiu um papel de tamanho destaque por sua proximidade com Lenine de Freitas, então subsecretário de Planejamento Operacional. Embora mantivesse uma sólida ascensão no meio policial, o homem que outrora aparecera na lista de propinas figurava, em 2001, nos jornais com uma nova associação a um crime: a coordenação do sequestro do taxista Sérgio Couto em julho de 2001, na Zona Norte do Rio de Janeiro.

Liderando um grupo de policiais também associados à Força-Tarefa, Dilo organizou que o motorista fosse raptado em troca de 500 mil

reais, aos quais suspeitava que o homem teria acesso por supostamente ser chefe do Morro de São Carlos, Zona Norte do Rio. Sérgio, que não era a cabeça do morro como acreditavam seus sequestradores, não possuía as fortunas que pediam para seu resgate. Embora tivesse sido investigado por relações com o jogo do bicho, sua única associação com o tráfico era o fato de ser primo de Alex André “Dedé” Gomes, o verdadeiro chefe da favela. Este último foi assassinado no começo de 2002, também após ser sequestrado por PMs que, suspeita-se, seriam do mesmo grupo que raptou o taxista.

Numa trama com muitas idas e vindas na justiça, Sérgio acabou morto, suspeita-se, pelos subalternos de Major Dilo, o que lentamente empurrou o caso para o ostracismo, até parar nos arquivos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, onde acessei os autos para fins de compreender melhor a trajetória do policial. É sabido que a transição de século foi marcada por muitas notícias de sequestros praticados por policiais. Na verdade, esse período aparenta ser de uma transição do policial coadjuvante para o policial protagonista de redes criminais de destaque. Esses três anos como uma das frentes da Força-Tarefa¹² foi, para Dilo, também muito importante noutra empreitada: o ingresso na incipiente milícia de Rio das Pedras.

A milícia foi fundada por volta de 1995 pelo inspetor da Polícia Civil do Rio de Janeiro Félix Tostes junto a Nadinho de Rio das Pedras, liderança comunitária que em meados dos anos 2000 se elegeu vereador da capital fluminense com a base eleitoral formada na região sob seu comando. “Com a saída de Brizola do governo, a polícia retomou o papel de hiperviolência que havia sido parcamente segurada pelo então governador” (Vieira, 2023). Rio das Pedras era uma comunidade distante, povoada

a partir da década de 1960 por retirantes nordestinos e urbanizada pela própria prefeitura, que delegava à associação de moradores funções públicas de organização do espaço e acesso a direitos.

O estudo do processo de ampliação do território de Rio das Pedras revela que, movido pelo pragmatismo político e pela total falta de planejamento, o poder público acabou patrocinando a construção da favela. Nessa estranha lógica, a favela não surge como decorrência da falta de política habitacional, mas como resultado de uma política habitacional deliberada, que delegava à associação e moradores o papel de organizar uma nova ocupação e regular o espaço. (Burgos, 2002, p. 45)

Esse poder demasiado nas mãos da associação foi explorado por Tostes, policial que começou oferecendo à região uma forma de segurança comunitária/privada, o que manteve traficantes afastados do bairro, chamando a atenção de Burgos e equipe (2002) para o fato de ser uma favela desprovida de características que consideramos hoje comuns, como a presença explícita de mercados ilegais e ruas mal pavimentadas – quando o são. Rio das Pedras se apresentava como uma favela quase utópica, como o título do livro que reúne as pesquisas de Burgos dá a entender (*A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*). Os serviços de segurança privada rapidamente se tornaram uma forma própria de exercer poder, baseada na extorsão de moradores, no implemento de uma agiotagem centralizada e na expropriação de casas e empresas. Práticas antes cometidas de modo avulso por diferentes agentes dos mercados ilegais agora passavam a ser concentradas numa mesma rede criminal hierarquizada, mas com flexibilidades para exercício de negócios,

estabelecendo um modelo de gestão de ilegalismos replicado de modo a se tornar uma coisa própria. Aqui a gestão de ilegalismos também ganha outro contorno. Pois o Estado não é apenas um agente indiscreto que, por meio da própria legitimidade e legalidade, cria e gerencia mercados ilegais, agora compõe o topo de uma rede criminal que exerce dominância armada sobre um território, borrando ainda mais os limites entre a estrutura oficial estatal e a estrutura do grupo armado. Se o policial e, eventualmente, o político do município são os “donos do bairro” e, com o advento dos meios oficiais e burocráticos, tanto conseguem mais avanços no progresso da infraestrutura do bairro quanto conquistam uma blindagem ainda maior contra possíveis denúncias, etc., como diferenciar o que é e o que não é Estado?

Dilo adentrou a milícia direto na área de agiotagem, configurando o chefe desse tipo de atividade econômica. Ele figurava o segundo escalão de poder do grupo, alçando-se ao topo a partir da morte de Félix Tostes, assassinado em 2007 por miliciano do grupo Liga da Justiça, criado em Campo Grande (Zona Oeste do Rio) quase ao mesmo tempo que a milícia de Rio das Pedras. Os processos consultados para esta pesquisa e a CPI das Milícias mostram que Nadinho encomendou a morte do sócio, firmando um acordo de paz com a milícia rival, que, até então, se mantinha em disputas com o pessoal de Jacarepaguá. Apesar de bem-sucedida a execução, Nadinho foi rapidamente descoberto pelas autoridades, ao mesmo tempo que, em Rio das Pedras, sofreu um contragolpe, pois Estado e todo o segundo escalão se mantiveram fiéis à memória de Tostes, expulsando-o de qualquer posição executiva dentro da rede criminal. Os irmãos Dalmir e Dalcemir fizeram a frente da retomada

de poder, pondo na primeira instância outros sócios, dentre eles Dilo, que se tornou ainda mais respeitado, uma vez que alçou a uma posição de relevância máxima.

A disputa entre a Liga da Justiça e a Milícia de Rio das Pedras carregava também os laços da família Andrade, a essa altura fraturada pela guerra entre Fernando Iggnácio e Rogério de Andrade. De um lado, o genro de Castor exercia sua influência sobre a região de Campo Grande e parte de Bangu; do outro, o sobrinho fazia o mesmo em Jacarepaguá. As milícias sustentavam laços diretos e indiretos com os bicheiros responsáveis por seus respectivos territórios.

Há algumas formas de se observar isso. A primeira seria pelos indivíduos que constituem conexões históricas entre as redes. Em Rio das Pedras, Dilo continuou a manter relações com Rogério, tanto é que parte dos caça-níqueis do contraventor eram explorados na região da milícia com anuência da rede que exercia domínio armado no local e mediação de agentes policiais da rede criminal de Álvaro Lins, sobre o qual falarei mais em breve. Em Campo Grande, o policial militar Róscio, ex-segurança de Castor, coordenava a segunda linha de comando da milícia da Liga da Justiça, mediando relações com outras redes, como a de Fernando. Outra forma de observar essas relações é pela divisão de votos em eleições.

Do outro lado da corrida eleitoral, Fernando Iggnácio, segundo as investigações, não permitira a entrada de Lins, Itagiba e afiliados em suas zonas de influência na Zona Oeste. Assim, os policiais civis da rede ligada a Rogério não podiam fazer campanha em bairros como Campo Grande etc., demarcando bem o território e as alianças invisíveis impostas neles. Binho, um dos chefes de segurança do sobrinho de Castor disse, numa ligação com um homem desconhecido, que Jacarepaguá era garantido para o “Dr. Álvaro”. (Vieira, 2023, p. 99)

A divisão de influências fica mais visível no mapa retirado do processo 2009.068.00004, onde consta uma lista de eleitores que divide bem que quem se elege em Rio das Pedras e Jacarepaguá, não se elege em Campo Grande e Santa Cruz, salvo, basicamente, por Itagiba, um policial civil que sucedeu Álvaro Lins¹³ no cargo de secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro. A possibilidade de trânsito de Itagiba em algumas partes de Santa Cruz pode se explicar pela dimensão geográfica do bairro, com 125 km² de extensão e mais de 200 mil habitantes, um bairro que, tal como Campo Grande, na época não era dominado unicamente por Liga da Justiça, permitindo trânsitos de diferentes redes a depender da parte no bairro. Um mapa produzido pelo Ministério Público em um processo judicial contra Jorge Babu e sua milícia mostra com precisão a divisão territorial de votos na Zona Oeste. Os grupos com alguma ligação a Rogério de Andrade se elegiam com votos da região de Jacarepaguá enquanto os conectados a Fernando Iggnácio se elegiam pela região de Campo Grande e arredores.

Coronel Cunha e o outro lado da Zona Oeste

Na outra ponta da Zona Oeste, como o mapa mostra, há um nome que se repete em inúmeros locais de votação: Jorge Babu. Inspetor da Polícia Civil envolvido com rinha de galo e depois deputado estadual eleito pelo PT, Babu foi sócio de uma milícia que tinha territórios em Pedra de Guaratiba e Campo Grande. Ao seu lado na liderança estava Coronel Cunha, antigo capitão Cunha da lista de propinas de Castor. Babu era a frente política e Cunha a frente bélica da rede. A milícia foi se estabelecendo em

três territórios entre 2005 e 2006: no conjunto habitacional situado em Inhoaíba (Campo Grande), no conjunto habitacional Cesarinho (Paciência) e na comunidade da Foice (Guaratiba). Para sustentar esses três pontos em bairros diferentes, Babu e Cunha firmaram aliança com a Liga da Justiça.

A Liga e a milícia de Babu mantinham boas relações, pelo que se sabe, também por conta de um primo do político que, certa vez, a pedido dele, solicitou que Jerônimo, em Campo Grande, desse uma lição no homem que se tornou o denunciante da milícia de Guaratiba. A fim de agradar o amigo, o chefe da Liga deu um tapa tão forte nesse delator que acabou perfurando o tímpano dele. (Vieira, 2023, p. 102)

Os caça-níqueis daquela região pertenciam em sua maior parte a Fernando Iggnácio, logo, para usufruto desse meio de arrecadação num território, era necessário negociar com a rede de Fernando. Consta no processo que o ponto de encontro dos milicianos era a padaria da rua Francisco Brusque e que, aos fundos do estabelecimento, encontravam-se quatro máquinas de caça-níquel de tema Halloween, ou seja, um lastro de uma possível relação econômica com a rede de Fernando. Outro laço possível se mostra no fato de que Cunha conheceu ou afinou laços com quatro homens de sua rede miliciana na escola de samba Unidos da Ilha do Governador, para a qual ele teria trabalhado como chefe da segurança. A escola em questão pertence à Liga das Escolas de Samba (Liesa) desde quando os bicheiros a criaram.

A Liga era apresentada como uma empresa cujo objetivo seria comercializar o desfile, o que incluía o direito de transmissão de imagens, então nas mãos da Riotur. Com o desligamento da Associação, as intituladas dez

grandes escolas – Beija-Flor, Caprichosos de Pilares, Imperatriz Leopoldinense, Salgueiro, União da Ilha e Vila Isabel, a maioria controlada pela contravenção – passaram a negociar com o poder público separadamente, isolando as 34 agremiações menores (Jupiara e Otávio, 2016, p. 213).

Babu e Cunha conseguiram estabelecer uma milícia com maior facilidade e noção quanto ao *modus operandi* a partir do modelo já estabelecido pelos colegas de Campo Grande e Rio das Pedras. Logo, a atuação era mais precisa, por exemplo, para dominar a Comunidade da Foice, fizeram primeiro um reconhecimento de terreno, depois, segundo o depoimento de um comerciante revoltado por ter perdido seu estabelecimento para a milícia, um grupo de 25 homens, a pé e em carros particulares, adentraram a favela apoiados por veículos com o logo da PMERJ, sem, porém, identificar qual o batalhão. Em poucas horas expulsaram os traficantes e desfizeram as bocas de fumo. Não precisaram de uma aproximação lenta dos moradores para então ir “mostrando as garras”, como ocorreu com a pioneira rede que dominou Rio das Pedras. Essa distinção é relevante de ser denotada para explicitar o tanto que a dominação armada de cunho miliciano se profissionalizou e se tornou um modelo a ser copiado por outros agentes de Estado com intenção de maximizar lucros financeiros e simbólicos. Uma reportagem da *Folha de S. Paulo* (Fantti, 2023) mostra que os policiais da Liga da Justiça, em Campo Grande, fizeram também uma visita aos colegas de Rio das Pedras antes de se firmarem milicianos de fato; é nessas trocas de *know-how* que se observa o firmamento de modelos palpáveis e reproduzíveis.

Lins: o conector

Para que as relações entre os atores da família Andrade e os das milícias citadas tenham um sentido mais pleno e explícito, é necessário voltar a análise para uma pequena rede que, a fim de satisfazer seus próprios interesses, mediava as redes macro e de maior dependência de territórios delimitados. Olhemos então para a rede de Álvaro Lins, o *broker*¹⁴ das redes criminais do Rio nos anos 2000. Um dos militares a ter o nome atrelado à recepção de propinas pela rede de Castor, Lins mudou de carreira assim que se viu ocupando as páginas de jornal pelos motivos “errados”. O nome sujo em 1993 foi ressignificado quando em 1997 passou para o concurso de delegado da PCERJ e tão logo ocupou cargo, apesar dos receios do então Governador Marcelo Alencar quanto à imagem da corporação ao aceitar a entrada de Lins. O policial em apenas três anos se tornou chefe da Polinter, um dos setores mais relevantes para o trabalho de inteligência e comunicação interna da Polícia Civil. Em 2001, com o Estado tendo Anthony Garotinho como governador, Lins virou chefe da PCERJ e, em 2003, com Rosinha Garotinho sucedendo o marido na governadoria, galgou ao representante máximo da Secretaria de Segurança Pública.

Durante o período chefiando a Polinter, o policial construiu uma rede de contatos extensa e firmou um pequeno grupo de subalternos na rede criminal que vinha consolidando, chamava-se Grupo dos Inhos: Fabinho, Jorginho e Helinho. Com seu trio de policiais fiéis embaixo do braço, Lins passou a conectar diferentes grupos: a família Garotinho e Rogério de Andrade; candidatos às eleições e milícias; Rogério e candidatos. Seu papel então se tornou o

de mediador dessas relações. Isso lhe relegava uma importância específica, pois, sem Lins, as redes ficam temporariamente fragilizadas e novos laços precisam se reforçar para que os mercados ilegais possam continuar fluindo sem tantos atravancos. Lins respondia aos interesses de Rogério em sustentar influência no alto escalão e assim Rosinha e Anthony Garotinho teriam recebido,¹⁵ entre 2004 e 2006, R\$9.320.000 e R\$4.001.142, respectivamente, o que, em valores atualizados,¹⁶ equivale a R\$30.659.797 e R\$13.162.468. Lins também teve a soma de seus valores recebidos por Rogério destacada: R\$437.357, que hoje equivaleriam a R\$1.438.763. É notável aqui que há um abismo entre os valores que Lins recebia antes, quando se relacionava com Castor, e anos depois quando continuou a partir do sobrinho do capo. Essa mudança evidencia o quanto Lins passou de um personagem terciário nas relações entre os Andrade e o Estado para então ocupar um lugar de relevância, no qual seus trânsitos dentro e fora do Estado estão conectados à sua capacidade de conciliar ambos a uma confluência. No passado, os policiais da lista de propinas de Castor recebiam para repassar informações de inquéritos e fabricar atos de repressão, assim se criava uma impressão de combate ao crime, basicamente a fabricação de mentiras sistematizadas de modo a se constituírem como verdade no meio social. Lins pertencia a esse grupo com funções de baixo clero.

Alçado a chefe de Segurança Pública e, depois, a deputado federal, ele conseguia forjar inclusive operações contra Fernando Iggnácio, sob encomenda de Rogério. Iggnácio, diga-se de passagem, era visto sendo escoltado por viaturas da Delegacia de Repressão ao Crime Organizado (Draco)¹⁷ pelas ruas do Rio, demonstrando que a influência de Lins era

limitada dentro das fragmentações internas da própria polícia em relação à guerra fratricida da família Andrade. Jorginho e Helinho, em interceptações pelo MPF, discorreram sobre o assunto, afirmando que teriam recebido de Rogério uma quantia superior a um milhão de reais para executar o serviço de prender Fernando. Tal fato fica explícito também na seguinte conversa entre Tande, o braço direito na campanha política de Lins para Deputado Federal em 2007, e Fabinho:

Fernando: O doutor (Lins) comentou contigo? O pessoal do Jorginho meteu o Fernando esta madrugada. Tá sabendo?

Tande: Não, ele me ligou aqui mas aí começou a dar ocupado, aí eu não consegui falar.

Fabinho: Mas meteu de madrugada. Os caras me avisaram... o Zé tentou me ligar era 7 horas da manhã. Eu não atendi. Aí o Zé me chamou agora e me falou. Meteram o Fernando Iggnácio e o Marquinho sem cérebro. Marquinho sem cérebro é aquele que ficava com o Disk Denúncia do Chefe e tal... meteram o Sem Cérebro e o Fernando Iggnácio. E lá o ADULT GAMES, empresa do Fernando Iggnácio, diz que tem uns 15 PMs agarrado. PM, Bombeiro, Desipe, bandido, bandido, polícia, polícia, bandido, filho-da-tudo agarrado. E o Fernando Iggnácio rodou em São Conrado. Já passaram para a imprensa. O chefe já deve estar sabendo.

[...]

Fabinho: Ele não tinha Mandado de Prisão, aí o pessoal trabalhou o Mandado de Prisão para ele ontem. Aí trabalhou... Aí ontem às nove horas da noite saiu o MP para ele. Nas nove da noite saiu o MP para ele. Aí os caras pegaram no sapatinho. Ficaram entocadinhos esperando Fernando Iggnácio. Aí hoje, 4 horas da manhã já bateram na casa dele. Chegaram na casa dele 6. Dizem que ele não entendeu porra nenhuma. Sete horas da manhã ele não entendeu nada. O que está havendo? MANDADO DE PRISÃO. Tá.

T: É! Maneiro!

(...)

F: Pelo outro, o que que ele vai dizer? O que que FERNANDO...? Entendeu? Ele também é poderoso. Tem juizes e desembargadores do lado dele. O que que de repente ele pode sair falando? Ele não tinha mandado de prisão. Por que que correram atrás de mandado de prisão para ele?" (Processo n. 2007.02.01.004933-4).

Parte do trabalho que Lins não executava diretamente era relegado ao Grupo dos Inhos. Eles inclusive eram os mediadores diretos da rede com as milícias de Jacarepaguá. Jorginho, por exemplo, se tornou o gerente dos caça-níqueis de Rogério em Jacarepaguá, isso a partir de 2002, quando foi o carcereiro do bicheiro na Polinter,¹⁸ fato que os aproximou a ponto de permitir que tivesse um papel tão relevante na rede de Rogério. As máquinas alugadas por traficantes, estabelecimentos e milicianos de toda Jacarepaguá,¹⁹ então, ficavam sob tutela de Jorginho.

Também residente dessa região da Zona Oeste do Rio, Fabinho, numa ligação interceptada com um interlocutor não identificado, dialogava sobre como as incursões de campanha política de Lins às favelas de milícia em Jacarepaguá estavam garantidas e que ele, Fabinho, já havia contatado todo mundo desses cantos, pois era conhecido na região e tinha um contato que fazia mediações onde não tinha penetração. Esse contato era um cabo da PM que, desde a época de Félix Tostes, trabalhava para a milícia de Rio das Pedras fomentando ataque às milícias rivais. Chama-se Jorsan e realizava também a segurança de Rogério de Andrade no bairro Bangu. Com trânsito pelas redes de Rio das Pedras, Lins e Rogério, Jorsan era ao mesmo tempo bem relacionado e um elo frágil. Assim, foi assassinado em fevereiro de 2007,

alvejado no banco de motorista de seu Audi. O motivo? Pretendia delatar o esquema de caça-níqueis de Lins e Rogério de Andrade à Polícia Federal, com a qual iniciara contato no mês anterior. No fim daquele mesmo mês, seu colega e contratante, Félix Tostes foi também executado. Tostes tinha uma conexão ainda mais direta com a rede de Lins; em 2006, ele era membro da escolta de Ricardo Hallack, o sucessor de Lins no cargo de chefe da Polícia Civil.

Conclusão

O jogo do bicho constitui relações contínuas com policiais que se tornaram milicianos embora com descontinuidades no tipo de relação. Isso porque, num primeiro momento, muitos dos policiais ocupavam posições de baixa relevância individual para atores do topo das redes criminais do Bicho; todavia, no suceder da morte de Castor, determinados agentes que se embrenharam no mundo da então incipiente formação miliciana de domínio territorial armado se posicionaram de tal modo em suas respectivas redes criminais que os bicheiros, partindo aqui da análise feita da família Andrade, tiveram de construir novos laços com os agora milicianos, modificando o tipo de simetria. Ou seja, num primeiro momento, agentes policiais estavam numa relação profundamente assimétrica com os bicheiros, depois essa assimetria foi sendo minimizada, embora não seja possível afirmar que ela tenha sido eliminada de vez, até pelo fato de que em determinadas relações mercantis, como o aluguel de máquinas caça-níqueis, quem detinha o poder de posse sobre a mercadoria alugada eram os bicheiros, criando então uma relação de dependência com os agentes estatais milicianos.

Outro ponto relevante de se observar é que, embora os milicianos das gerações aqui analisadas fossem concomitantemente policiais e milicianos, ou seja, pudessem usufruir da infraestrutura estatal de forma mais livre do que rivais do tráfico, por exemplo, os bicheiros tinham tanta ou até mais facilidade de acessar os mesmos atores do Estado. Bem ou mal, naquela época, não se sabia de nenhuma relação direta entre os governadores e as milícias, enquanto com os bicheiros, como ficou evidenciado neste artigo, fora construída uma relação financeira densa e conectada por intermédios de longa data (Álvaro Lins conectava Rogério aos Garotinhos sem que se precisasse de encontros físicos entre eles, ao menos até onde se sabe). Isso parece se dar pela forma como as milícias tendem a acumular e construir capitais simbólicos e a forma como bicheiros o fazem. Os Andrade, tomando de exemplo, sempre sustentaram relações de longa data com seus pares e uma lógica de manter certa agradabilidade aos correlatos que não relacionam diretamente com a rede, como é o caso dos policiais que recebiam as benesses dos investimentos de Castor nos batalhões mesmo que não tivessem contato com ele. Esse aprendizado deriva dos tempos de Castor e está relacionado à construção de uma cultura política baseada em manter diplomacia como um pilar essencial na execução de negócios, sendo esse o lema basilar da Cúpula do Bicho. Enquanto isso, os milicianos, pela própria natureza expropriadora da atividade econômica que os configura como milicianos, agiam instrumentalizando a violência e o medo de uma eventual reação violenta. Isso em suas relações interpessoais e em suas relações com moradores, algo que por si só deverá render outro artigo.

Por fim, as relações entre essas redes criminais e o Estado mostram-nos que as mercadorias materiais e simbólicas que sustentam as economias do jogo do bicho e das milícias só podem circular sob a circunscrição territorial de um Estado que, de diferentes formas, gere os ilegalismos. O mercado privado legal e legítimo e os mercados ilegais se misturam o tempo inteiro nesses casos, o Estado participa dessas misturas desde o princípio, a partir de leis e repressão que servem também para regular o próprio agir ilegal dentro de um espectro de ações possíveis e aceitáveis. Isso tudo não é para dizer que o Estado controla os fluxos de ilegalismos e os atores que formam esses

mercados. Há simetrias e assimetrias de poder e nuances em como esses atores se desenvolvem junto ao Estado e ao mercado legitimado. Todavia, nada disso muda que a própria noção de território e construção urbanística da cidade só é possível sob a circunscrição de uma legitimidade jurídica, parcial que seja, de um Estado-Nação moderno, composto normalmente por fragmentações internas e divisões territoriais previstas por lei. Nesse contexto, as redes criminais se constroem junto do desenvolvimento econômico e político do Estado brasileiro. Há confluências biográficas observáveis entre as histórias dos Andrades, das milícias e do Rio de Janeiro em si.

[1] <https://orcid.org/0009-0001-3429-4065>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências e Filosofia, Departamento de Sociologia e Metodologia de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Niterói, RJ/Brasil. matheusjorvieira@gmail.com

Notas

(1) O termo segue em disputa, passando por metamorfoses ao longo dos anos, muito por causa da constante renovação nos mercados ilícitos comandados pelos milicianos. Todavia, tomo por base a conceituação de milícia por Cano e loot (2008, p. 59): “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 coativo 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.” Embora insuficiente para as configurações atuais, a definição dos pesquisadores firma uma noção concreta do que foi a primeira geração de milicianos propriamente ditos, o que se faz apropriado, uma vez que é deles que falo neste artigo.

- (2) Essas informações foram retiradas de entrevistas com familiares de Castor de Andrade. Um dos mais relevantes para a reconstituição da história da família Andrade/Medeiros foi Teco, um primo de Castor, o qual chamarei unicamente pelo apelido, a fim de não expor demasiadamente a identidade dele. Maiores detalhes sobre a entrevista com ele e outros familiares podem ser encontrados em outros trabalhos da minha pesquisa.
- (3) “À guisa de exemplo, a autora elucida que no Distrito Federal do Rio de Janeiro, entre 1906 e 1917, os casos relacionados ao Jogo do Bicho tinham uma absolvição de aproximadamente 87%, enquanto os casos de vadiagem tinham uma absolvição de aproximadamente 69%, ou seja, isso permitia aos agentes do Jogo do Bicho uma atuação mais intensa na prática da atividade sem receio de serem punidos. A Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941 é um marco histórico na atividade do Jogo do Bicho, pela primeira vez a loteria aparece na Lei das Contravenções Penais, especificamente no art. 58º: Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração: Pena prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis.” (Carmo e Medeiros, 2018, p. 49).
- (4) “No período 1940-1960 a população do país passou de 41,2 milhões para 70 milhões (crescimento de 70%), enquanto as matrículas no ensino superior triplicaram. Em 1960, existiam 226.218 universitários (dos quais 93.202 eram do setor privado) e 28.728 excedentes (aprovados no vestibular para universidades públicas, mas não admitidos por falta de vagas)” (Martins, 2002, p. 5).
- (5) “No auge dos anos 1950 e 1960, a violência entre os grupos que dominavam a jogatina era tamanha que, segundo Misse (2008), a imprensa da época comparava a capital fluminense à Chicago dos anos 1920, quando esta última foi tomada pelas máfias do tráfico de bebidas alcoólicas, consequência direta da Lei Seca que vigorou por duas décadas nos EUA. Isso, somado ao contexto do aumento da violência armada num geral e à alta repercussão desses crimes no território carioca – uma vez que os meios de comunicação se concentravam no Rio –, levou à criação do Grupo de Diligências Especiais, ‘comandado por um policial, conhecido como LeCocq, que pertencera à famigerada Polícia Especial da ditadura Vargas’ (Misse, 2008, p. 377)” (Vieira, 2023, p. 34).
- (6) À qual tive acesso por meio de um pedido de desarquivamento de processo judicial no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.
- (7) Todos os valores relativos à contabilidade foram convertidos para moeda e inflação dos tempos de hoje a partir da ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, no endereço on-line: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. O parâmetro inicial é a data de referência do gasto discernido na caderneta de contabilidade enquanto a data final, para correção inflacionária, foi, à época deste escrito, o mês de junho de 2023.
- (8) Com inúmeros inquéritos nas costas, Castor é lembrado em mídia, por moradores de bairros de sua influência (Bangu e Realengo) e por alguns entrevistados e conhecidos meus, como um diplomata em primeiro lugar, especialmente se comparado com outros pares ou sucessores que utilizam violência como uma ferramenta mais recorrente do que o capo utilizava.
- (9) Lista esta que fora apreendida na batida policial que raptou todo o booking de contabilidade da rede de Castor relativo aos anos 1987 e 1994. Esse material foi anexo do processo n. 0023098-22.1994.8.19.0001, ao qual, como citado, tive acesso concedido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

- (10) A noção de contato direto e indireto entre redes é perceptível em autores dessa teoria, mas a explicitação nesses termos vem de mim. Conceituo aqui “indivíduo - rede” como aquela relação em que um agente está em contato direto com outros agentes de uma rede, representando ele mesmo a rede à qual pertence enquanto interage com os outros da correlata. Assim como “rede - rede” como sendo relações em que diferentes indivíduos de mais de uma rede se relacionam de modo a relação entre as redes ser mais explícita.
- (11) O termo “extrativismo do terror” é mais bem explicado em um artigo ainda a ser publicado nos anais do 3º Congresso de Segurança Pública da Redes da Maré. Complementarei a citação com nome, data e página, porém, para fins de respeito ao anonimato da submissão, segue apenas a citação: “A esse processo de formação de capital político por meio da produção do pânico moral darei o nome de ‘extrativismo do terror’. Para compreender o que pretendo por isso, preciso explicar minimamente a teoria de David Harvey (2003), que num avanço da formulação de Marx e Engel no capítulo XXIV de *O Capital*, e tendo outros pensadores como Gago e Mezzadra (2017) continuando sua linha teórica, pensou o extrativismo e a despossessão no capitalismo contemporâneo, em especial na América Latina. A discussão parte do princípio da sobreacumulação de capital e as questões quanto ao tratamento desse excedente para que dinheiro e capacidade produtiva não fiquem ociosos e, com isso, possa acabar freando o aumento de capital. [...] A despossessão, neste caso, é uma das traduções possíveis para expropriação, ou seja, o ato de retirar alguém de algum lugar ou de tirar de alguém algo que já lhe pertence. De modo similar o extrativismo, no sentido mais restrito, era um termo referente ao fazer econômico de extrair matéria prima para produção de bens de consumo. Harvey e os seguidores de sua filosofia enxergam como esses processos se dão na escala global, onde o capital sobreacumulado é aplicado em países periféricos, na exploração de recursos e na expropriação e no surrupiamento de mãos de obra locais para fins externos, num emaranhado de relações que cruza estados-nações, grupos privados de legais, ilegais, etc. Ao reobservar as microrregiões de um mesmo estado ou país, podemos deduzir que os processos de cunho macro explicados por Harvey se repetem no interior do território circunscrito ali. ‘Nesse sentido, as lógicas extrativistas se cruzam com o governo dos pobres, produzindo violência e criando formas híbridas com as mesmas lógicas e retóricas de inclusão propostas pelo discurso da cidadania. Esta perspectiva conduz a uma leitura dos novos conflitos sociais que permite mapear o entrelaçamento do agronegócio, das finanças, das economias ilegais (das drogas ao contrabando) e dos subsídios estatais, segundo lógicas complementares e competitivas. Essas lógicas também nos permitem escapar ao imaginário vitimizador que tende a ser enfatizado pela narrativa de desapropriação’ (Gago e Mezzadra, 2017, p. 580). A repetição do macro no micro é o sinal de como as dinâmicas são produzidas pelos mesmos estruturantes. Dentro da periferia do mundo, há periferias de seu próprio mundo limitado, e nelas as desapropriações se repetem por agentes internos e externos ao território. A teoria de Harvey permite que enxerguemos, por fim, como as marcações violentas do capital estão em todas as instâncias de vida sob a égide do capitalismo. O extrativismo do terror entra aqui. Trata-se de uma forma de extração material de vida e simbólica de paz tanto no nível coletivo quanto no individual, no qual o estado produz terror – tido aqui como produção de constante tensão retroalimentada pela violência e a própria ameaça de sê-lo, é o sequestro da paz para um viver cotidiano desnaturalizado da violência física estruturalizada pelo estado e/ou entidades privadas – determinado territórios para conseguir promover a circulação de ideias que possam ser capitalizadas posteriormente para fins de eleição ou de oferta de serviços públicos (mais operações, que permite gastar mais com segurança) e privados (quando grupos particulares, compostos por agentes públicos ou não, disponibilizam seu trabalho de proteção, etc.)”.

- (12) Com o destaque desse caso na imprensa, o subsecretário que ajudou Dilo a alcançar o alto escalão da Força Tarefa se viu pressionado a começar uma desvinculação pública de sua imagem junto ao policial: “Ele sempre foi o melhor, como o Romário da seleção. Mas, se for verdade o que se diz, serei o primeiro a pedir sua expulsão”, afirmou em entrevista ao *Jornal do Brasil* em 17 de julho de 2001.
- (13) Itagiba ora antagonizava, ora se aproximava de Lins, numa relação ambivalente que, apesar das divergências políticas relativas aos rumos da Secretaria de Segurança Pública e do usufruto das relações com os bicheiros, pareceu se manter progredindo em ganhos de capitais simbólicos e econômicos para ambos.
- (14) “*Brokers* não são clientes nem patrões. Eles jogam no meio de campo, e o que pesquisas passadas tem mostrado é que indivíduos capazes de manter tal posição são bem respeitados, conquistadores de objetivos e participantes estratégicos nas redes que integram” (Morselli, 2009, p. 17; tradução minha).
- (15) Em 2006, um contador de Rogério teve seu *pen drive* apreendido e, nele, constavam balanços da contabilidade, discernindo pagamentos de propina aos Garotinho, inscritos pelos codinomes Madame e Príncipe. Esse material bruto da contadoria de Andrade virou um dos processos utilizados nesta pesquisa.
- (16) Todos os valores relativos à contabilidade foram convertidos para moeda e inflação dos tempos de hoje à partir da ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, no endereço on-line: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. O parâmetro inicial, no caso dos ganhos dos ex-governadores, é o mês de junho de 2006 enquanto a data final, para correção inflacionária, foi, à época deste escrito, o mês de junho de 2023.
- (17) Delegacia... (2006).
- (18) Vale destacar que a Polinter recebeu inúmeros investimentos de Castor enquanto em vida; foi lá que foi instalado o primeiro ar-condicionado da Polícia Civil, segundo Ramir, nome falso para um policial que entrevistei em anonimato e que se relacionava diretamente com Castor. Todos os inúmeros investimentos do bicheiro foram úteis eventualmente quando este foi posto na carceragem de lá. O sobrinho seguiu o mesmo caminho. Ramir foi carcereiro também de Rogério e explica que este se diferenciava do tio por receber prostitutas com frequência, enquanto Castor evitava esse tipo de movimentação na carceragem, a qual dominava, diga-se.
- (19) Rio das Pedras está subscrito na região de Jacarepaguá.

Referências

- ABREU, A. de (2019). *A metástase*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-metastase/>. Acesso em: 10 dez 2023.
- ALVES, J. C. S. (2020). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, Consequência.
- AZEVEDO SILVA, G. A. de (1989). *BANGU 100 anos: a fábrica e o bairro*. Rio de Janeiro, Sabiá Produções Artísticas.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. (2010). *Ofício de sociólogo. Metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis, Vozes.

- BOURDIEU, P. (1980). Le capital social: notes provisoires. Actes de la Recherche em Sciences. *Sociales*. Paris, n. 31, pp. 2-3.
- _____. (1999). *Escritos de educação*. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Rio de Janeiro, Vozes.
- _____. (2009). *O senso prático*. Rio de Janeiro, Vozes.
- BURGOS, M. B. (2002). *Utopia da comunidade: Rio das Pedras uma favela carioca*. Rio de Janeiro, Loyola.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro, Henrich Boll Stiftung.
- CANO, I.; IOOT, 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 milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CARMO, L. S. do; DE MEDEIROS, D. A. (2018). Território, normas e finanças: reflexões acerca da legislação referente ao jogo do bicho no Brasil. *Revista Contexto Geográfico*. Alagoas, v. 3, n. 5, pp. 45-56.
- CHAZKEL, A. (2014). *Leis da sorte: o jogo do bicho e a construção da vida pública urbana*. Campinas, Editora da Unicamp.
- DELEGACIA pode ter dado proteção a bicheiro no RJ (2006). *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1395302-5598,00-DELEGACIA+PODE+TER+DADO+PROTECAO+A+BICHEIRO+N O+RJ.html>. Acesso em: 23 jan 2023.
- ENGELS, F.; MARX, K. (2015). *O Capital-Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo.
- FANTTI, B. (2023). 'Só me arrependo de não ter ficado mais rico', diz ex-miliciano. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/12/so-me-arrependo-de-nao-ter-ficado-mais-rico-diz-ex-miliciano.shtml>. Acesso em: 8 out 2023.
- FOUCAULT, M. (1997). *Vigiar e Punir*. Petrópolis, Vozes.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). "A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism". *Rethinking Marxism*. St. Mary's City, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- HARVEY, D. (2003). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- JUPIARA, A.; OTAVIO, C. (2016). *Os porões da contravenção*. Rio de Janeiro, Record.
- LABRONICI, R (2020). Ação entre Amigos: Relações entre Banqueiros do Bicho e Milícias nas Disputas Político-Econômicas da Contravenção. *Revista Antropolítica. Niterói*, n. 50, pp. 150-172.
- LIMA, B. (2023). Berço da milícia no RJ foi alvo de apenas oito operações em três anos. *Metrópoles*. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/berco-da-milicia-no-rj-foi-alvo-de-apenas-oito-operacoes-em-tres-anos>. Acesso em: 10 dez 2023.
- LIMA, M. (2016). "O uso da entrevista na pesquisa empírica". In: Cebrap. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo, Sesc/Cebrap.
- MAGALHÃES, F. (2007). A fuga dos bichos ou a origem da loteria mais popular do Brasil. *Rev. do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 15, pp. 53-67.
- MARTINS, A. C. P. (2002). Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*. São Paulo, v. 17, pp. 4-6.

- MISSE, M. (2008). Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, v. 8, n. 3, pp. 371-385.
- _____. (2010). Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. *Anuário Antropológico*. Brasília, v. 35, n. 2, pp. 89-107.
- _____. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de sociologia e política*. Curitiba, v. 19, pp. 13-25.
- MORSELLI, C. (2009). *Inside Criminal Networks*. Canadá, Springer.
- POLLAK, M. (1989). Memória, esquecimento e silêncio. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, pp. 3-15.
- SANTOS, M. (1999). O dinheiro e o território. *GEOgraphia*. São Paulo, v. 1, pp. 7-13.
- SCHEINGOLD, S. (1975). *The politics of rights. Lawyers, public policy and political change*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SELZNIK, P. (1959). "The sociology of law". In: Merton, R.; Broom, L.; Cottrell, L. (eds.). *Sociology Today*. New York, Basic Books.
- SYLBEY, S. (2005). "Everyday life and the constitution of legality". In: JACOBS, M.; HANRAHAN, N. (orgs.) *The Blackwell Companion to the Sociology of Culture*. Malden, Blackwell Publishing.
- TELLES, V. da S. (2009). 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*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, pp. 97-126.
- VIEIRA, M. L. (2023). *Do bicho à milícia: uma análise das relações entre milicianos e bicheiros no começo do século XXI*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WERNECK, A. (2015). "O ornitorrinco de criminalização: a construção social moral do miliciano a partir dos personagens da 'violência urbana' do Rio de Janeiro". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, pp. 429-454.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *Perspectiva*. São Paulo, v. 21, n. 2, pp. 89-101.

Texto recebido em 13/dez/2023

Texto aprovado em 15/abr/2024

Animals wearing combat boots: relationships between bookies and militiamen in the West Zone of the city of Rio de Janeiro

Bichos de coturno: a relação entre bicheiros e milicianos da Zona Oeste

Matheus Vieira [1]

Abstract

This article approaches the relationships between members of the Andrade criminal networks and militias, mostly from the Jacarepaguá and Campo Grande neighborhoods. These criminal networks are known for *jogo do bicho*, an illegal gambling game in Brazil that operates like a lottery in which players bet on numbers that are associated with animals. The analyzed period extends from 1993 to 2008 and covers continuities and discontinuities in the relationships between Castor, his successors, Fernando and Rogério, and three military policemen who joined what I call the “first generation of militiamen”. Intersecting the theory of Criminal Networks with David Harvey’s work and the concept of Illegalism, the article attempts to present, in a synthetic fashion, the history of the territories, the markets that are registered there by the state and the illegality agents, and the intersection of personal and impersonal relations between members of criminal networks and the State.

Keywords: *jogo do bicho*; militias; criminal networks; territory.

Resumo

Este artigo trata sobre as relações entre membros das redes criminais dos Andrade (conhecidas pelo jogo do bicho) e de milícias de Jacarepaguá e Campo Grande, majoritariamente. O período analisado vai de 1993 a 2008, percorrendo continuidades e discontinuidades nas relações entre Castor, seus sucessores, Fernando e Rogério, e três policiais militares que ingressaram eventualmente no que chamo de “primeira geração de milicianos”. Cruzando a teoria das Redes Criminais com a obra de David Harvey e o conceito de Illegalismos, o artigo tenta apresentar, sinteticamente, a história dos territórios, os mercados que ali são inscritos pelo Estado e pelos agentes da ilegalidade e o cruzamento de relações pessoais e impessoais entre membros das redes criminais e do Estado.

Palavras-chave: *jogo do bicho*; milícias; redes criminais; território.



Methodology

This article summarizes some of the reflections and explored in my study on the relationships between the criminal networks of some of the first milícias in the West Zone of Rio de Janeiro and the 'bicheiros' of the Andrade family, which remains one of the great exponents of since the beginning of the last century. The aim of the research was to understand the influence of the animal game actors in the formation of what is classified as a milícia¹ and to define the relations between these networks, the State and the territories they occupy or influence.

From the point of view of the research technique, In order to carry out this study, I mobilized documents, interviews and news reports – which were used in a complementary way. As for the documents, the whole idea of the research arose from the lawsuit 0023098-22.1994.8.19.0001, from the Court of Justice, in which there is a dispute between the Public Prosecutor's Office and the defense of bicheiro Castor de Andrade and 44 other military police officers accused of receiving bribery over more than half a decade. The prosecutors used as the basis for their accusation the Andrade criminal network, seized in 1994 in an operation in the so-called Fortaleza do Castor - no less than the house in Bangu where the bicheiro's grandmother started playing games. Based on the names of the 44 PMERJ agents, I reconstructed the trajectory of three who not only succeeded in crime, but became milicianos with prominent positions in Rio's criminal networks. in Rio de Janeiro's criminal networks. From there I judicial proceedings that would help me understand their path and how I could then dig into the details of how the

networks networks, which in turn led me to the connection between animal games and milícias, from the Andrade family, represented by Castor and his two most active successors, Rogério de Andrade (nephew) and Fernando Iggnácio (son-in-law). To do this, I used the following cases: TJRJ: 0023098-22.1994.8.19.0001, 0044092-22.2009.8.19.0203, 0166918-69.2012.8.19.0001, 2009.068.00004; TRF2: 2007.02.01.004933-4, 2001.001.082015-3/01. All this in addition to the CPI of the Milícias, a document which contains facts and characters that circulate through the sociological research I carried out. Because a wide range of real characters interacting and building direct and relationships, I turned to the theory of criminal networks, explained by Morselli (2009) as a social network in which both confidentiality and risk (of life, legal justice, etc.) become necessary conditions for building to build economic and political relationships in illegal political relationships in illegal activities (Telles, 2009; Foucault, 1997). It is worth remembering that a social network is a network of connections between individuals, groups and institutions (in the most varied sense) based on the types of relationships established between peers and the density of these relationships and the degree of importance of the agents in these networks.

The interviews were conducted under anonymity or semi-anonymity (use of a use of a nickname, but not their real name), as it is necessary to protection of the lives and legal security of the natives who were willing to reconstruct, their personal memories in interviews and, consequently, part of what makes up the collective memory in dispute about the times discussed (Pollak, 1989). "Through interviews it is possible to reconstruct life stories, capture experiences, values,

opinions, aspirations and motivations of the interviewees, chosen according to criteria and interests of the subject under investigation. It is important to remember that the interviewee's speech represents a self-description and a presentation of oneself" (Lima, 2016, p. 26) The interviews complement or contradict the facts narrated in the case files, which also carry versions, biases and endogenous and exogenous and disputes endogenous and exogenous to the members of members of the judiciary who crystallize their political, technical and ideological perspectives (Scheingold, 1975) as they construct the law in the practical action of legal practice and in the unofficial daily routine (Selznik, 1959; Sylbey, 2005).

Finally, the news reports here serve only as an aid to research. In other words, the reports mark public reactions of different actors, such as the state, prominent prominent members of criminal networks and the population as a whole.

This set of theoretical and technical apparatus is also justified by the Bourdieusian perspective. For, according to Bourdieu, Chamboredone Passeron (2010), language imposes barriers, regardless of whether we are by the interviewee or the interviewer. And the solution to facing these barriers is the methodical and dialectical confrontation of two systems of pre-constructions (non-directive interviewing and content analysis). Whether in the interview, in documentary analysis or in the final process, the difference of voices and social and social positions so that we can build research. In the words of the aforementioned authors: "To assume that a question has the same meaning for social subjects separated by differences differences in culture, associated with class origin, is to ignore

that different languages do not differ differ not only in the breadth of their lexicon or degree of abstraction, but also by the themes and issues they convey" (Bourdieu, Chamboredon and Passeron, 2010, p. 57).

Biographical and historical confluences

The origin of the animal game is a well-documented fact in books and academic research (Magalhães, 2007; Chazkel, 2014; Misse, 2011; Labronici, 2012). In short, it is known that in the mid-1890s, the baron João Batista Viana Drummond, after a few years of difficulty with difficulty in sustaining his zoo in Vila Isabel, in Rio's North Zone, asked a Mexican named a Mexican named Manoel Ismael Zevada, who taught him about the flower game, a form of hermana lottery that has been transmuted to Rio's reality as the "animal game", thus replacing flowers with zoo animals. The baron, who had previously struggled even with financial aid from the municipality, soon found prosperity through the gambling that took place at the end of the day and within months became a a phenomenon beyond the zoo's borders. Before long, street corners in the center of the capital and outlying neighborhoods were occupied with animal stalls, initially targeting the target audience, initially the proletarian population and the lumpen class, at the time represented mainly by former slaves, freed since 1888. The "bicho", as they called it in last century's newspapers, proliferated and in the first half of the 20th century it was already considered the biggest gambling game in the whole country.

And what affects the whole country be any different in the then newly developed neighborhood of Bangu, urbanized in the English style due to the direct influence of the Bangu Textile Factory: "The factory building was erected on land belonging to the Fazenda Bangu, on the left-hand side of the Central Central do Brasil Railway, covering an area of 18,649 m². It has typical characteristics of the neoclassical period, featuring Roman arches, Greek pediments and large, horizontally-oriented platbands. Above the main building is a granderelógio with four mirrors, with part of its base – the roof 3 in slate" (Azevedo Silva, 1989, p. 25).

Founded in 1889, the factory built a factory district around itself with urbanization of a higher quality than other places on the outskirts of the capital of Rio de Janeiro. The promise of work and decent housing attracted impoverished families from all regions of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, at the beginning of the 20th century, the Medeiros family, headed by Manuel and Eurides and their four children, followed the path of prosperity. The men worked in the factory, the women did house gigs. Eurides grew coffee in her large backyard in their home at 1040 Rua Fonseca, in Bangu, and this meant that neighbors would often go in search of the coffee grains that quickly became famous in the region.² This eventually drew the attention of an animal game banker, a Portuguese man who wanted to explore more of the region and saw in the flow of people at the Medeiros' house an economic opportunity: to turn the Medeiros' house an economic opportunity: to turn their backyard into a gambling spot, with the 12% of the profits. Done. This happened

around 1905. Soon, just like coffee, the "also prospered there. The Portuguese fled Brazil for legal issues and left a gift to the minority partner, who then became the sole boss. His daughter, Carmem, assiduously helped her mother run the business, her husband, Eusébio de Andrade, became interested in running the gambling business, after being fired from his job as a train driver of trains at the Central do Brasil, he took the lead of the animal game, promising his mother-in-law that he would keep the family well.

Eusébio and Carmem had children, including Castor de Andrade, perhaps the most famous bicheiro in Brazilian history. The Medeiros/Andrade family, under the leadership of Eusébio, expanded the points to neighborhoods in the West and North West and North Zone neighborhoods, both by the bullet and by the and also by monetary policy. Eusébio, according to his relatives, had inherited from other bicheiros in Rio the tradition of "buying" police officers to assist in actions against rivals and also to sabotage investigations against his expanding criminal network. The patriarch built a firm network of political commodities (Misse, 2010) with public security agents who opened the way for new attacks in territories that were still undeveloped from the economic exploitation of the animal game and helped the family and its criminal network from violent attacks by vengeful rivals. At the same time, we see the intertwined relationships between the exploitation of legal and illegal or informal/illegal markets. From the sale of grains planted in the backyard of a family of factory workers to the management of a pursued by the authorities (even even if not exactly illegal), to the expansion of business business

through violence and bribery, we can see that from the outset the family's involvement with this lottery, which was very much in the the gray zone of legality until, finally, it became a misdemeanor³ in 1944 is marked by the logic of illegal management. The so-called market finds and fosters its so-called illegitimate and illegal side and illegal facet in the very production of urban reality, whether through the production of discrepancies of economic power and material capacity of subsistence as a result of the exploitation exploitation of surplus value (Engels and Marx, 2015), or by the the active production of an urbanism centered around the around the exploitation of this labor labor on the factory floor. The bridges built between the state and the market are a mutually visible and invisible web of relationships which, at the limit, do not distinguish between legal and illegal illegal and operate precisely in the field of illegalisms, as can be seen in the biography of the Andrade/Medeiros family.

Castor was born and raised in a family that was already well structured because of its immersion in illegal activities. It was no coincidence that, between 1957 and 1962, he had the opportunity to enter the National Law School, at that time the most important of its kind in Brazil, almost inaccessible to people from the working classes, as was the higher education system as a whole at the time.⁴ While the patriarch had already built up a firm network of influence and business – together with his brothers and sisters-in-law – Castor, who had already graduated in Law, by taking over the family and the criminal network linked to it, expanded his social, symbolic and political capital (Bourdieu, 1980, 1999 and 2009) in such a way as to allow a leap in the income growth curve and the penetration of his criminal network

throughout Rio de Janeiro's urban fabric and within the different sectors of state institutions (courts, police, prisons, assemblies, etc.).

Castor and his generation of colleagues and rivals in the dispute over the monopoly of gambling in Rio de Janeiro managed to take the game from a state of brute violence⁵ to, in the mid-1970s, build a business mediated by the diplomacy of a summit in which the leaders of the main families divided up the territories in such a way as to stop disputes and increase profits by avoiding reprimand from the police, who were always pressured by the Rio de Janeiro press to react to violence between animal game operators. As one of the creators and leaders of this grouping, Castor built up a complex network of social relationships that allowed him to accumulate capital in different ways.

Through Castor's personal accounts and also his criminal network⁶ (with notes from 1987 to 1994), it is possible to observe his strategies for expanding and maintaining power based on the way he spent his money. The investments were diversified, but with the same focus of pleasing as many people as possible, whether they were his employees, artists, sportsmen and residents of the neighborhoods, or law enforcement agents and other sectors of the state who could, if dissatisfied, obstruct the operation of the illegal market run by Castor and his colleagues from the top.

In the first book of the register called *Movimento de Caixa*, we can find expenses for gifts that go beyond the mere exercise of power through bribery, which tends to benefit only certain subgroups or individuals, and expand to a generalized investment in larger groups, regardless of the agents' connivance. For example, in March 1993, there was an

expense for lunch for all the agents present in the 14th Military Police Battalion, located in the Bangu region and surrounding areas, in the West Zone of the capital of Rio de Janeiro. The amount of R\$871,40⁷ was used to pay for meals for the battalion's officers, without discerning who is directly related to the Castor network or not. In this way, the pleasantness of the leader of the bicheiros creates an obstacle to repression by those who prefer to distance themselves minimally. An expense of a similar nature is found in the fourth Cash Movement book, R\$478.65, in October 1993, which in this case refers to lunch for the staff of the 19th MPB, which covers Copacabana.

Other types of expenses express in more detail the financial investment in building trust with direct and indirect employees. It's worth noting that Castor was the head of the Bangu F.C. soccer team, the Mocidade samba school and the Rio de Janeiro Independent Samba Schools League, Liesa, which he co-founded. Although officially it was an exercise of power that was technically independent from his job as head of an animal game family, in practice things became inseparable, with illegal money circulating through these legitimate areas both for money laundering and to actively build a better infrastructure for these institutions. Illegalism, in its dichotomies between legal and illegal, legitimate and illegitimate, manifests itself here in the transitivity of different forms of capital (in both a Marxist and Bourdieusian sense) between popular sports and cultural expressions such as soccer and carnival. The liking and respect for Castor's direct and indirect employees as a bicheiro ends up reinforcing the bond of non-violent trust in which Castor invested so much throughout his life.⁸ This form of relationship is expressed explicitly in

expenses such as the R\$227.89 spent on a sick bicho point employee in June 1993; or the fact that, according to Teco, Castor's cousin, the head of the family supported a drugstore. Likewise, there were the gifts for the Bangu players, who drank, ate and even had sexual relations with prostitutes with Castor's bicheiro money – see the R\$4,433.65 paid to the Taco club in Copacabana in May 1993, for the use of the space by the Bangu players.

Castor died in 1997, suffering a massive stroke during an exclusive card game that took place in an apartment in Leblon. His inheritance was divided three ways: around 40% to his son Paulinho; 30% to his daughter Carmem (represented by her husband Fernando Iggnácio); and 30% to his nephew Rogerio de Andrade, who, along with his two brothers, Renato and Rinaldo.

Paulinho [...] had little if any affection for work. Recognized as an expansive and charismatic figure, the capo's direct successor loved the night, but hated the duties of the day, which began to generate internal friction in the family when the inheritance, in the view of Rogério and his brothers, seemed to have been unfairly delegated to those who knew little about it. Among both those who supported the current capo and those who hated him, the version that seems most accurate of what happened is that Rogério had his cousin killed without him really being up for a fight, making the death even crueler in the eyes of his relatives. This fact marked the end of Rogério's public image as a party-going playboy from the West Zone and a highly dangerous criminal. Fernando Iggnácio, Castor's son-in-law and manager of Carmen's inheritance, took his brother-in-law's side and started a war against Rogerio that lasted from 1998 to 2020. (Vieira, 2023, p. 53)

Relational continuities

Accounting can reveal many things about the modus operandi of a network as complex and far-reaching as that of the Andrade family, but for the purposes of this article and this specific research object, one of the most important facts is the monthly bribe payments made by some military police officers who became known as milicianos in the 1990s and 2000s, when the very notion of a milícia was forged between the praxis of paramilitary armed domination and diffuse discourses circulating in different social spheres (press, civil society, politics, etc.).

Major Dilo, Captain Cunha and Álvaro Lins, in particular, made up an “unlucky” group of military police officers who were exposed when their names were linked to the list⁹ of monthly bribes paid by Castor. They were also “unlucky” in that, a few years after the bribery scandal, they became defendants in lawsuits accusing them of incorporating different milícias in Rio de Janeiro, at a time when this type of milícia was being used. Janeiro, at a time when this type

of criminal network had just been molded into an algorithm known by that name and with its own characteristics crystallized in reports and research (Abreu, 2019; Werneck, 2015; Canoe Duarte, 2012). The battalions to which they belonged while allegedly receiving bribes were listed in the accounts as environments that directly benefited from investments by Castor and his network, demonstrating that the supra-individual relationship became very relevant in the construction of the bicheiro's capital.

The three individuals in question maintained direct contact¹⁰ (individual-network or individual-individual) or indirect contact (individual-network or network-network) with the network of Rogério de Andrade and Fernando Iggnácio, building or sustaining a continuity of personal relationships with the branches of Castor's network and expanding these relationships to benefit their miliciano networks, as I will show shortly

The following is the list of bribes related to these three:

Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/12/1992	R\$303,00
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	5/1/1993	R\$242,76
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/2/1993	R\$385,85
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	3/1993	R\$300,48
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	2/4/1993	R\$238,00
Tenente Dilo	14º BPM	PP Fixo	3/5/1993	R\$369,47
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	5/1/1993	400.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/2/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	3/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/4/1993	600.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	3/5/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	2/6/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	5/7/1993	1.000.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	6/8/1993	2.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	1º/9/1993	3.000
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	23/9/1993	3.500
Capitão Cunha	18º BPM	PP Fixo	21/10/1993	3.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	21/5/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	2/6/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	5/7/1993	1.500.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	6/8/1993	2.000
Tenente Álvaro Lins dos Santos	23º BPM	PP Fixo	1º/9/1993	2.000

Major Dilo and Rio das Pedras

Preamble

The genesis of the milícias in Rio de Janeiro continues to be disputed by the social scientists (Zaluar and Conceição, 2007; Misse and Souza, 2008; Souza, 2020; Canoe loot, 2008). The authors disagree mainly on two related points: whether it is an organic phenomenon or a political project and whether the most relevant territory for the analysis was the Baixada or the West Zone. The works of Zaluar and, in part, Misse, for example, tend to follow the path of analyzing the milícias as an organic social evolution of the process of social accumulation of violence, in which the elective affinities between different phenomena, such as political, economic and territorial, mean that, within the historical line of Brazil, the milícias become possible from groups of police killers, such as the group of followers of Inspector Milton LeCocq. The theoretical line of milícias as the result of a political project deriving from the military dictatorship and having its genesis in the Baixada Fluminense has José Cláudio Souza Alves as its author, who argues for a continuation of the racist and class domination of the military dictatorship in the way extermination groups are built up in the Baixada and slowly establish armed domination over territories. Despite this, it is possible to extract a synthesis from all this endless discussion and still appease it (or not): we can draw from it that both the Baixada Fluminense and the West Zone, in all their convergences and divergences in historical urban constructions, were the stage for long social processes involving recurring manifestations of class domination

with recurring cycles of dispossession – with its genesis in slavery and colonialism – and new facets of capitalist extractivism (Harvey, 2003), all interconnected with what I call the extractivism of terror.¹¹ Both regions had previously been divided into huge slave plantations and farms and their occupation intensified in the 20th century, the Lower Zone from the first half of the period, while a large part of the West Zone was systematically occupied from a more recent process, This was the result of a massive immigration of northeasterners to Rio de Janeiro from the 1950s and 1960s onwards (Burgos, 2002) and violent processes of eviction of residents from poor areas of the South Zone and relocation to outlying neighborhoods during the same second half of the century. Following the logic of Milton Santos (1999), the West Zone and the Baixada become territories used at different times, which also reallocates their specificities in different ways, since temporality modifies the nuances of factors that make up the social relations that shape the urban. In any case, it can be understood that the milícias are the result of both the social accumulation of violence (Misse, 2008), built under the aegis of a state that executes an intricate and complex network of illegal management – a network developed from the slavery process that inaugurated Brazil as a modern nation-state – and of political projects to dominate the poor and descendants of former slaves, as described by Alves (2020) when talking about the continuity of the dictatorial project in the wake of re-democratization as one of the essential factors for understanding the exponential increase in urban violence in the Fluminense Baixada and, with this, the emergence of the milícias.

This long preamble serves as a justification for choosing to observe the milicianos of the West Zone rather than those of the Baixada as a way of understanding the link between the genesis of this type of criminal network and the animal game. The milícias seem to be the fruit of an intertwined socio-historical process that develops in convergent and divergent ways in both localities, also having in common the concomitant timing of the emergence of this type of organization in which security agents exercise a relatively cohesive armed domination over a territory. If Rio das Pedras is not the first favela to suffer this type of domination, it is certainly one of the first and perhaps, partly because of this, it holds the informal title of “cradle of the milícias” (Lima, 2023).

The milícias take over everything

Despite the “controversy” of having his name involved in Castor de Andrade's list of bribes, Major Dilo reaped good rewards in his career as a military police officer, having already become one of the heads of the Task Force to Combat Organized Crime, created by the government of Anthony Garotinho in 1999 to fight organized crime. Dilo got such a prominent role because of his closeness to Lenine de Freitas, then Undersecretary for Operational Planning. Although he maintained a solid rise in the police ranks, the man who had once appeared on the list of bribes appeared in the newspapers in 2001 with a new association to a crime: the coordination of the kidnapping of taxi driver Sérgio Couto in July 2001, in the North Zone of Rio de Janeiro.

Leading a group of police officers also associated with the Task Force, Dilo organized the kidnapping of the driver in exchange

for 500,000 reais, which he suspected the man would have access to because he was supposedly the boss of Morrode São Carlos, in Rio's North Zone. Sérgio, who was not the head of the slum as his kidnappers believed, did not have the fortune they were demanding for his ransom. Although he had been investigated for his involvement in gambling, his only association with drug trafficking was the fact that he was the cousin of Alex André “Dedé” Gomes, the real boss of the favela. The latter was murdered in early 2002, also after being kidnapped by MPs who, it is suspected, were from the same group that kidnapped the taxi driver.

In a plot with many comings and goings in the courts, Sérgio was killed, it is suspected, by Major Dilo's subordinates, which slowly pushed the case into ostracism, until it ended up in the archives of the Rio de Janeiro Court of Justice, where I accessed the case files in order to better understand the police officer's trajectory. It is well known that the turn of the century was marked by many reports of kidnappings by police officers. In fact, this period seems to be a transition from the supporting police officer to the police officer who plays a leading role in prominent criminal networks. Those three years as one of the Task Force's front men¹² were also very important for Dilo in another endeavor: joining the fledgling Rio das Pedras milícia.

The milícia was founded around 1995 by Rio de Janeiro Civil Police inspector Félix Tostes together with Nadinho de Rio das Pedras, a community leader who in the mid-2000s was elected a city councilor in the capital of Rio de Janeiro with an electoral base formed in the region under his command. “With the departure of Brizola from the government, the police resumed the role of hyper-violence

that had been partially safeguarded by the then governor” (Vieira, 2023). Rio das Pedras was a remote community, populated from the 1960s onwards by northeastern migrants and urbanized by the city council itself, which delegated public functions of space organization and access to social rights to the residents' association.

The study of the process of Rio das Pedras territory reveals that driven by political pragmatism and lack of planning, the government ended up sponsoring the construction of the favela. In this strange logic, the favela does not arise as a result of a lack of housing policy, but as a result of a deliberate housing policy, which delegated to the residents' association the role of organizing a new occupation and regulating. (Burgos, 2002, p. 45)

This excessive power in the hands of the residents' association was exploited by Tostes, a police officer who began offering the region a form of community/private security, which kept drug traffickers away from the neighborhood, drawing the attention of Burgos and his team (2002) to the fact that it was a favela devoid of characteristics that we consider common today, such as the explicit presence of illegal markets and poorly paved streets – when they are. Rio das Pedras presented itself as an almost utopian favela, as the title of the book that brings together Burgos' research suggests (*Autopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*). Private security services quickly became their own form of exercising power, based on extorting residents, implementing centralized loan sharking and expropriating homes and businesses. Practices that had previously been committed impulsively by different agents in the illegal markets were

now concentrated in the same hierarchical criminal network, but with flexibility to carry out business, establishing a model for the management of illegal activities that was replicated in such a way as to become something of its own. Here, the management of illegal activities also takes on a different shape. For the state is not just an indiscreet agent that, through its own legitimacy and legality, creates and manages illegal markets, it now forms the top of a criminal network that exercises armed dominance over a territory, further blurring the boundaries between the official state structure and the structure of the armed group. If the police officer and, eventually, the municipal politician are the “masters of the neighborhood” and, with the advent of official and bureaucratic means, they both achieve more progress in the neighborhood's infrastructure and gain even greater shielding from possible denunciations, etc., how do we differentiate between what is and isn't the state?

Dilo joined the milícias directly in the area of money laundering, becoming the head of this type of economic activity. He was in the group's second echelon of power, rising to the top after the death of Félix Tostes, murdered in 2007 by a miliciano from the Liga da Justiça group, created in Campo Grande (Rio's West Zone) almost at the same time as the Rio das Pedras milícia. The case files consulted for this research and the CPI of Milícias show that Nadinho ordered his partner's death, signing a peace agreement with the rival milícia, which, until then, had been in dispute with the Jacarepaguá group. Although the execution was successful, Nadinho was quickly discovered by the authorities, while at the same time he suffered a backlash in Rio das Pedras, as the

state and the entire second echelon remained faithful to the memory of Tostes, ousting him from any executive position within the criminal network. Brothers Dalmir and Dalcemir took the lead in retaking power, bringing other members to the forefront, including Dilo, who became even more respected as he rose to a position of maximum importance.

The dispute between the Justice League and the Rio das Pedras milícia also involved the ties of the Andrade family, at that point fractured by the war between Fernando Iggnácio and Rogério de Andrade. On the one hand, Castor's son-in-law exerted his influence over the Campo Grande region and part of Bangu; on the other, his nephew did the same in Jacarepaguá. The milícias had direct and indirect ties with the bicheiros responsible for their respective territories.

There are a few ways of looking at this. The first is through the individuals who constitute historical connections between the networks. In Rio das Pedras, Dilo continued to maintain relations with Rogério, so much so that part of the dealer's slot machines were exploited in the region of the milícias with the consent of the network that exercised armed control in the area and the mediation of police agents from Álvaro Lins' criminal network, about whom I will speak more shortly. In Campo Grande, the military police officer Róscio, Castor's former security guard, coordinated the second line of command of the Justice League's milícias, mediating relations with other networks, such as Fernando's. Another way of observing these relations is through the police officers' agreement. Another way of observing these relationships is through the division of votes in elections.

On the other side of the electoral race, Fernando Iggnácio, according to the investigations, did not allow Lins, Itagiba and affiliates into his areas of influence in the West Zone. As a result, the civil police connected to Rogério could not campaign in neighborhoods such as Campo Grande, etc, thus clearly demarcating their territory and the invisible alliances imposed on them. Binho, one of Castor's nephew's security chief said, in a phone call with an unknown man, that Jacarepaguá was guaranteed for "Dr. Álvaro". (Vieira, 2023, p. 99)

The division of influences becomes more visible in the map taken from case 2009.068.00004, where there is a list of voters who share the view that those who get elected in Rio das Pedras and Jacarepaguá don't get elected in Campo Grande and Santa Cruz, except, basically, for Itagiba, a civil policeman who succeeded Álvaro Lins¹³ as Rio de Janeiro's Secretary of Public Security. The possibility of Itagiba's transit in some parts of Santa Cruz can be explained by the geographical size of the neighborhood, with an area of 125 km² and more than 200,000 inhabitants, a neighborhood that, like Campo Grande, at the time was not dominated solely by Liga da Justiça, allowing transits from different networks depending on the part of the neighborhood. A map produced by the Public Prosecutor's Office in a legal case against Jorge Babu and his milícia shows precisely the territorial division of devotees in the West Zone. The groups with some connection to Rogério de Andrade were elected with votes from the Jacarepaguá region, while those connected to Fernando Iggnácio were elected from the Campo Grande region and surrounding areas

Coronel Cunha and the other side of the West Zone

At the other end of the West Zone, as the map shows, there is a name that recurs in countless polling stations: Jorge Babu. A civil police inspector involved in cockfighting and later a state deputy elected by the PT, Babu was a member of a milícias that had territories in Pedra de Guaratiba and Campo Grande. Joining him at the head was Coronel Cunha, the former Captain Cunha on Castor's list of bribes. Babu was the political front and Cunha the political front of the network. The milícia established itself in three territories between 2005 and 2006: in the housing estate located in Inhoaíba (Campo Grande), in the Cesarinho housing estate (Paciência) and in the Foice community (Guaratiba). To support these three points in different neighborhoods, Babu and Cunha entered into an alliance with the Justice League

The League and Babu's milícias maintained good relations with the League and Babu's milícia maintained good relations. cousin of the politician who, at his request, Jerominho, in Campo Grande, to teach the man who became the whistleblower a lesson. the man who became the whistleblower of the Guaratiba milícia. In order to please his friend, the League boss slapped the whistleblower so slapped the whistleblower so hard. (Vieira, 2023, p. 102)

Most of the slot machines in the area belonged to Fernando Iggnácio, so in order to use this means of revenue in a territory, it was necessary to negotiate with Fernando's network. The lawsuit states that the meeting point for the milicianos was the bakery on Francisco Brusque Street and that there were four Halloween-themed slot machines at the

back of the establishment, in other words, evidence of a possible economic relationship with Fernando's network. Another possible link is shown in the fact that Cunha met or formed ties with four men from his miliciano network at the Unidos da Ilha do Governador samba school, for which he allegedly worked as head of security. The school in question has belonged to the League of Samba Schools (Liesa) since the bicheiros created it.

The League was presented as a company whose aim was to commercialize the parade, which included the right to broadcast images, then in the hands of Riotur. With the disconnection of the Association, the so-called ten schools – Beija-Flor, Caprichosos de Pilares, Imperatriz Leopoldinense, Salgueiro, União da Ilha and Vila Isabel, most of which were controlled by organized crime – began to negotiate with the government separately, isolating the 34 smaller groups (Jupiara and Otávio, 2016, p. 213).

Babu and Cunha were able to establish a milícias with greater ease and a sense of modus operandi based on the model already established by their colleagues from CampoGrande and Rio das Pedras. Their actions were therefore more precise. For example, in order to take over the Foice community, they first reconnoitered the land and then, according to the testimony of a shopkeeper angry at having lost his establishment to the milícia, a group of 25 men, on foot and in private cars, entered the favela supported by vehicles bearing the PMERJ logo, but without identifying which battalion. Within a few hours, they had expelled the traffickers and broken up the drug dens. They didn't need to slowly approach the residents to then "show their claws", as happened with the pioneering network that dominated Rio das

Pedras. This distinction is important to note in order to explain the extent to which miliciano domination has become professionalized and has become a model to be copied by other state agents with the intention of maximizing financial and symbolic profits. A report in *Folha de S. Paulo* (Fantti, 2023) shows that the Justice League police officers in Campo Grande also visited their colleagues in Rio das Pedras before becoming de facto milicianos; it is in these exchanges of know-how that we see the establishment of tangible and reproducible models.

Lins: the connector

In order to make fuller and more explicit sense of the relationships between the Andrade family and the milícias, it is necessary to turn the analysis to a small network which, in order to satisfy its own interests, mediated the macro networks and those more dependent on defined territories. Let's look at Álvaro Lins' network, the broker¹⁴ of Rio's criminal networks in the 2000s. One of the military men whose name was linked to receiving bribes from Castor's network, Lins changed careers as soon as he found himself in the headlines for the "wrong" reasons. His dirty name in 1993 was given a new meaning when, in 1997, he applied to become a PCERJ police officer and was soon in office, despite the fears of then-Governor Marcelo Alencar about the image of the corporation when he accepted Lins' entry. In just three years, he became head of Polinter, one of the most important sectors for intelligence work and internal communication within the Civil Police. In 2001, with Anthony Garotinho as governor, Lins became head of the PCERJ and, in 2003, with Rosinha Garotinho

succeeding her husband as governor, he rose to the highest position in the Public Security Department.

During his time as head of Polinter, the police officer built up an extensive network of contacts and established a small group of underlings in the criminal network he was consolidating, called the Inhos Group: Fabinho, Jorginho and Helinho. With his trio of loyal policemen under his arm, Lins began to connect different groups: the Garotinho family and Rogério de Andrade; election candidates and milícias; Rogério and candidates. His role then became that of mediator of these relationships. This gave him a specific importance because, without Lins, the networks are temporarily weakened and new ties need to be strengthened so that the illegal markets can continue to flow without so many obstacles. Lins was responding to Rogério's interests in sustaining influence at the top level, and so Rosinha and Anthony Garotinho would have received¹⁵ R\$9,320,000 and R\$4,001,142, respectively, between 2004 and 2006, which, in updated values,¹⁶ is equivalent to R\$30,659,797 and R\$13,162,468. Lins also had the sum of his amounts received by Rogério highlighted: R\$437,357, which today would be equivalent to R\$1,438,763. It is notable here that there is a gulf between the amounts Lins received before, when he had a relationship with Castor, and years later when he continued to work with the capo's nephew. This change shows how much Lins went from being a tertiary character in the relations between the Andrades and the state to occupying a place of relevance, in which his transits inside and outside the state are connected to his ability to reconcile the two into a confluence. In the past, the police officers on Castor's bribe list

were paid to pass on information about crimes and fabricate acts of repression, thus creating an impression of fighting crime, basically the fabrication of lies systematized in such a way as to be constituted as truth in the social environment. Lins belonged to this group with low clergy functions.

Elevated to head of Public Security and then to federal deputy, he was even able to arrange operations against Fernando Iggnácio, at Rogério's behest. Iggnácio, by the way, was seen being escorted through the streets of Rio by vehicles from the Police Department for the Repression of Organized Crime (Draco),¹⁷ demonstrating that Lins' influence was limited within the internal fragmentations of the police itself in relation to the Andrade family's fratricidal war. Jorginho and Helinho, who were intercepted by the MPF, spoke about the subject, saying that they had received a sum of more than a million reais from Rogério to carry out the job of arresting Fernando. This fact is also made clear in the following conversation between Tande, Lins' right-hand man in the political campaign for Federal Deputy in 2007, and Fabinho:

Fernando: Did the doctor (Lins) talk to you? Jorginho's people got Fernando this morning. Did you hear?

Tande: No, he called me here but then he started saying he was busy, so I couldn't talk.

Fabinho: But he got in at dawn. Oscaras warned me... Zé tried to call me at 7 o'clock in the morning. I didn't answer. Then Zé called me now and told me. We've got Fernando Iggnácio and Marquinho without a brain. Marquinho Sem Cérebro is the one who used to run the Chief's Hotline... they put Sem Cérebro and Fernando Iggnácio in there. And ADULT GAMES, Fernando Iggnácio's

company, says it has about 15 PMs on the payroll. PM, Fireman, Desipe, bandit, bandit, police, police, bandit, son-of-a-bitch - all grabbed. And Fernando Iggnácio was shooting in São Conrado. They've already passed it on to the press. The boss must already know about it. [...]

Fabinho: He didn't have an arrest warrant, so the staff worked out the arrest warrant for him yesterday. Then they did... Then yesterday at nine o'clock at night the MP came out for him. At nine o'clock in the evening the Public Prosecutor's Office came out for him. They stood around waiting for Fernando Iggnácio. Then today, at 4 o'clock in the morning, they knocked on his house. They arrived at his house at 6 a.m. They say he didn't understand a fucking thing. Seven o'clock in the morning he didn't understand a fucking thing. What's going on? ARREST WARRANT. Yeah.

T: YEAH! Nice!

[...]

F: On the other hand, what's he going to say? What's FERNANDO...? Understand? He's powerful too. He has judges and magistrates on his side. What can he suddenly say? He didn't have an arrest warrant. Why did they go after an arrest warrant for him?" (Case n. 2007.02.01.004933-4).

Some of the work that Lins didn't do directly was left to the Grupo dos Inhos, who were even the network's direct mediators with the milícias in Jacarepaguá. Jorginho, for example, became the manager of Rogério's slot machines in Jacarepaguá, starting in 2002, when he was the biche's jailer at Polinter,¹⁸ a fact that brought them so close that he was able to play such a relevant role in Rogério's network. The machines rented by drug dealers, establishments and milicianos from all over Jacarepaguá,¹⁹ were then under Jorginho's

tutelage. Also a resident of this region of Rio's West Zone, Fabinho, in a call intercepted with an unidentified interlocutor, talked about how Lins' political campaign incursions into the milícia favelas in Jacarepaguá were guaranteed and that he, Fabinho, had already contacted everyone in these corners, as he was known in the region and had a contact who mediated where he had no penetration. This contact was a PM corporal who, since the time of Félix Tostes, had been working for the Rio das Pedras milícia, fomenting attacks on rival milícias. His name is Jorsan and he also provided security for Rogério de Andrada in the Bangu neighborhood. Jorsan, who worked for the Rio das Pedras, Lins and Rogério networks, was both well-connected and a weak link. He was murdered in February 2007, shot in the driver's seat of his Audi. His motive? He intended to report Lins and Rogério de Andrada's slot machine scheme to the Federal Police, with whom he had begun contact the previous month. At the end of the same month, his colleague and contractor Félix Tostes was also executed. Tostes had an even more direct connection to Lins' network; in 2006, he was a member of the escort for Ricardo Hallack, Lins' successor as head of the Civil Police.

Conclusion

The animal game constitutes continuous relationships with police officers who have become milicianos, although there are discontinuities in the type of relationship. This is because, at first, many of the police officers occupied positions of low individual relevance to the actors at the top of the Bicho criminal networks; however, after Castor's death, certain

agents who became involved in the world of the then incipient miliciano formation of armed territorial domination positioned themselves in such a way in their respective criminal networks that the bicheiros, based here on the analysis made of the Andrade family, had to build new ties with the now-milicianos, changing the type of symmetry. In other words, at first, police agents were in a profoundly asymmetrical relationship with the bicheiros, then this asymmetry was minimized, although it is not possible to say that it was eliminated once and for all, not least because of the fact that in certain commercial relationships, such as the rental of slot machines, it was the bicheiros who had the power of possession over the rented merchandise, thus creating a relationship of dependence with the miliciano estate agents.

Another important point to note is that although the milicianos of the generations analyzed here were both police and milicianos, in other words, they were able to use the state infrastructure more freely than rivals in the drug trade, for example, the bicheiros had just as much or even more access to the same state actors. Well or not, at the time, there was no direct relationship between the governors and the milícias, while with the bicheiros, as this article has shown, a dense financial relationship had been built up and connected through long-standing intermediaries (Álvaro Lins connected Rogério to the Garotinhos without the need for physical meetings between them, at least as far as we know). This seems to be due to the way milícias tend to accumulate and build symbolic capital and the way bicheiros do it. The Andrades, for example, have always maintained long-standing relationships with their peers and a logic of maintaining a certain

pleasantness for those who are not directly related to the network, such as the police officers who received the benefits of Castor's investments in the batalhões even if they had no contact with him. This learning derives from Castor's time and is related to the construction of a political culture based on maintaining diplomacy as an essential pillar in the execution of business, which is the basic motto of the Cúpula do Bicho. Meanwhile, the milicianos, by the very expropriating nature of the economic activity that configures them as milicianos, acted by instrumentalizing violence and the fear of a possible violent reaction. This in their interpersonal relations and in their relations with residents, something that should be the subject of another article.

Finally, the relationship between these criminal networks and the state shows us that the material and symbolic goods that sustain the economies of animal games and milícias can only circulate under the territorial circumscription of a state that, in different ways, manages illegal activities. The legitimate

private market and the illegal markets mix all the time in these cases, and the state participates in these mixtures from the outset, through laws and repression that also serve to regulate illegal action itself within a spectrum of possible and acceptable actions. All this is not to say that the state controls the flows of illegal activity and the actors that make up these markets. There are symmetries and asymmetries of power and nuances in how these actors develop alongside the state and the legitimized market. However, none of this changes the fact that the very notion of territory and the urban construction of cities is only possible under the circumscription of the legal legitimacy, partial as it may be, of a modern nation-state, normally made up of internal fragmentations and territorial divisions provided for by law. In this context, criminal networks are built alongside the economic and political development of the Brazilian state. There are observable biographical influences between the stories of the Andrades, the milícias and Rio de Janeiro itself.

[1] <https://orcid.org/0009-0001-3429-4065>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências e Filosofia, Departamento de Sociologia e Metodologia de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Niterói, RJ/Brasil.

matheusjorvieira@gmail.com

Notes

- (1) The term continues to be disputed, undergoing metamorphoses over the years, largely because of the constant renewal of the illicit markets run by the milicianos. However, I will base myself on the conceptualization of milícias by Cano and loot (2008, p. 59): "1) The control of a territory and the population that inhabits it by an irregular armed group; 2) The to some extent pacific character of this control of the territory's inhabitants; 3) The desire for individual profit as the main motivation of the members of these groups; 4) A discourse of legitimization referring to the protection of the inhabitants and the establishment of an order which, like any order, guarantees certain rights and excludes others, but allows for the generation of rules and expectations for the normalization of conduct; 5) The active and recognized participation of state agents as members of the groups. " Although insufficient for today's configurations, the researchers' definition provides a concrete notion of what the first generation of milicianos proper were, which is appropriate, since I am talking about them in this article.
- (2) This information was taken from interviews with Castor de Andrade's relatives. One of the most relevant to reconstructing the history of the Andrade/Medeiros family was Teco, one of Castor's cousins. Castor, whom I will only call by his surname, so as not to expose his identity too much. his identity too much. More details about the interview with him and other family members can be found in other parts of my research.
- (3) "By way of example, the author explains that in the Federal District of Rio de Janeiro, between 1906 and 1917, cases related to animal game had an acquittal rate of approximately 87%, while cases of vagrancy had an acquittal rate of approximately 69%. cases of vagrancy had an acquittal rate of approximately 69%, in other words, this allowed the animal game agents to operate more intensively without fear of being punished. punished. Law n. 3.688, of October 3, 1941, is a historic milestone in gambling. For the first time, the lottery appears in the Criminal Offenses Law, specifically in art. 58º: Exploring or carrying out the lottery known as animal game, or practicing any act related to its exploitation: Penalty simple imprisonment, from four months to one year, and a fine, from two to twenty contos de réis." (Carmo and Medeiros, 2018, p. 49)
- (4) "In the period 1940-1960, the country's population grew from 41.2 million to 70 million (an increase of 70%), while enrollment in higher education tripled. In 1960, there were 226,218 university students (of which 93,202 were from the private sector) and 28,728 surpluses (those who passed the entrance exams of public universities, but not admitted due to lack of places)". (Martins, 2002, p. 5)
- (5) "At the height of the 1950s and 1960s, the violence between the groups that dominated gambling was such that, according to Misse (2008) that, according to Misse (2008), the press of the time compared the capital of Rio de Janeiro to the Chicago of the 1920s, when it was taken over by the 1920s, when the latter was taken over by mafias trafficking in alcoholic beverages, a direct consequence of Prohibition. of Prohibition, which was in force for two decades in the USA. This, added to the context of the increase in violence in general and the high repercussion of these crimes in Rio de Janeiro - since the media media were concentrated in Rio - led to the creation of the Special Diligence Group, 'commanded by a police officer known as LeCocq, who had belonged to the infamous Special Police of the Vargas dictatorship' (Misse, 2008, p. 377)". (Vieira, 2023, p. 34)
- (6) To which I had access through a request to unseal a court case at the Rio de Janeiro Court of Justice.
- (7) All accounting figures have been converted to today's currency and inflation. from the tool provided by the Central Bank of Brazil at the online address: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. O initial parameter is the reference date of the expense recorded in the accounting ledger while the final date for inflation correction was, at the time of writing, June 2023

- (8) With numerous investigations behind his back, Castor is remembered in the media, by residents of the neighborhoods he influenced (Bangu and Realengo) and by some of my interviewees and acquaintances, as a diplomat in the first place. In the first place, especially when compared to other peers or successors who use violence as a more recurrent tool than the capoeira used.
- (9) This list was seized in the police raid that took all the accounting records of the Castor network for 1987 and 1994. Castor's network for the years 1987 and 1994. This material was attached to case no. 0023098-22.1994.8.19.0001, to which, as mentioned, I was granted access by the Rio de Janeiro Court of Justice
- (10) The notion of direct and indirect contact between networks is perceptible in authors of this theory, but the explanation in these terms comes from me. Here I conceptualize "individual-network" as a relationship in which an agent is in direct contact with other agents in a network, representing the network to which he belongs while interacting with others in the related network. As well as "network-network" as relationships in which different individuals from more than one network relate to each other in such a way that the relationship between the networks is more explicit.
- (11) The term "extractivism of terror" is better explained in an article yet to be published in the annals of the 3rd Public Security Congress of the Maré Network. I will supplement the quote with the name, date and page, but in order to respect the anonymity of the submission, the following is the quote: "I will call this process of political capital formation through the production of moral panic 'terror extractivism'. To understand what I mean by this, I need to briefly explain the theory of David Harvey (2003), who, in an advance on Marx and Engel's formulation in chapter XXIV of Capital, and with other thinkers such as Gago and Mezzadra (2017) continuing his line of theory, considered extractivism and dispossession in contemporary capitalism, especially in Latin America. The discussion starts from the principle of over-accumulation of capital and questions about the treatment of this surplus so that money and productive capacity do not remain idle and, therefore, end up slowing down the increase in capital. [Dispossession, in this case, is one of the possible translations for expropriation, i.e. the act of removing someone from somewhere or taking from someone something that already belongs to them. Similarly, extractivism, in the strictest sense, was a term referring to the economic act of extracting raw materials for the production of consumer goods. Harvey and the followers of his philosophy see how these processes take place on a global scale, where over-accumulated capital is applied in peripheral countries, in the exploitation of resources and in the expropriation and theft of local labor for external purposes, in a tangle of relationships that crosses nation-states, private legal groups, illegal groups, etc. By re-observing the micro-regions of the same state or country, we can deduce that the processes of a macro nature explained by Harvey are repeated within the territory circumscribed there. 'In this sense, extractivist logics intersect with the government of the poor, producing violence and creating hybrid forms with the same logic and rhetoric of inclusion proposed by the discourse of citizenship. This perspective leads to a reading of the new social conflicts that allows us to map the intertwining of agribusiness, finance, illegal economies (from drugs to smuggling) and state subsidies, according to complementary and competitive logics. These logics also allow us to escape the victimizing imaginary that tends to be emphasized by the expropriation narrative' (Gago and Mezzadra, 2017, p. 580). The repetition of the macro in the micro is a sign of how the dynamics are produced by the same structuring factors. Within the periphery of the world, there are peripheries of its own limited world, and there the dispossessions are repeated by agents both internal and external to the territory. Harvey's theory finally allows us to see how the violent markings of capital are in all instances of life under the aegis of capitalism. The extractivism of terror comes into play here. This is a form of material extraction of life and symbolic extraction of peace, both at the collective and individual level, in which the state produces terror – seen here as the production of constant tension fueled by violence and the very threat of it. It is the kidnapping of peace for a denaturalized everyday life of physical violence structured by the state and/or private entities – determined territories in order to promote the circulation of ideas that can later be capitalized on for the purposes of elections or the provision of public services (more operations, which allows more to be spent on security) and private services (when private groups, made up of public agents or not, provide their protection work, etc.)."

- (12) With this case being highlighted in the press, the undersecretary who helped Dilo reach the top echelon of the Task Force found himself under pressure to begin a public disassociation of his image from the police: "He's always been the best, like Romário in the national team. But if what they say is true, I'll be the first to ask for his expulsion," he said in an interview with *Jornal do Brasil* on July 17, 2001.
- (13) Itagiba sometimes antagonized and sometimes got closer to Lins, in an ambivalent relationship that, despite the political disagreements regarding the direction of the Public Security Secretariat and the use of relations with the bicheiros, seemed to keep progressing in symbolic and economic capital gains for both. capital for both of them.
- (14) "Brokers are neither clients nor bosses. They play in the middle of the field, and what past research has shown is that individuals capable of holding such a position are well respected, conquerors of objectives and strategic participants in the networks they are part of" (Morselli, 2009, p. 17).
- (15) In 2006, one of Rogério's accountants had his pen drive seized and it contained balance sheets discerning bribe payments to Garotinho, who went by the aliases Madame and Príncipe. This raw material from Andrade's accountant became one of the files used in this research. in this research.
- (16) All accounting figures have been converted to today's currency and inflation. from the tool provided by the Central Bank of Brazil at the online address: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigerPorIndice.do?method=corrigerPorIndice>.
- (17) The initial parameter, in the case of the former governors' earnings, is the month of June 2006 while the final for inflation correction was, at the time of writing, June 2023.
- (18) It's worth noting that Polinter received numerous investments from Castor while he was alive; it was there that it was there that the Civil Police's first air-conditioning unit was installed, according to Ramir, an alias for a policeman who I interviewed anonymously and who had a direct relationship with Castor. All of the investments were eventually useful when he was put in prison there. His nephew followed suit. Ramir was also Rogério's jailer and explains that the latter differed from his uncle in that he often received prostitutes, while Castor avoided this type of movement in the jail, which he dominated, it must be said
- (19) Rio das Pedras is subscribed in the Jacarepaguá region.

References

- ABREU, A. de (2019). *A metástase*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-metastase/>. Acesso em: 10 dez 2023.
- ALVES, J. C. S. (2020). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, Consequência.
- AZEVEDO SILVA, G. A. de (1989). *BANGU 100 anos: a fábrica e o bairro*. Rio de Janeiro, Sabiá Produções Artísticas.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. (2010). *Ofício de sociólogo. Metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis, Vozes.

- BOURDIEU, P. (1980). Le capital social: notes provisoires. Actes de la Recherche em Sciences. *Sociales*. Paris, n. 31, pp. 2-3.
- _____. (1999). *Escritos de educação*. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Rio de Janeiro, Vozes.
- _____. (2009). *O senso prático*. Rio de Janeiro, Vozes.
- BURGOS, M. B. (2002). *Utopia da comunidade: Rio das Pedras uma favela carioca*. Rio de Janeiro, Loyola.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro, Henrich Boll Stiftung.
- CANO, I.; IOOT, 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 milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CARMO, L. S. do; DE MEDEIROS, D. A. (2018). Território, normas e finanças: reflexões acerca da legislação referente ao jogo do bicho no Brasil. *Revista Contexto Geográfico*. Alagoas, v. 3, n. 5, pp. 45-56.
- CHAZKEL, A. (2014). *Leis da sorte: o jogo do bicho e a construção da vida pública urbana*. Campinas, Editora da Unicamp.
- DELEGACIA pode ter dado proteção a bicheiro no RJ (2006). *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1395302-5598,00-DELEGACIA+PODE+TER+DADO+PROTECAO+A+BICHEIRO+N O+RJ.html>. Acesso em: 23 jan 2023.
- ENGELS, F.; MARX, K. (2015). *O Capital-Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo.
- FANTTI, B. (2023). ‘Só me arrependo de não ter ficado mais rico’, diz ex-miliciano. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/12/so-me-arrependo-de-nao-ter-ficado-mais-rico-diz-ex-miliciano.shtml>. Acesso em: 8 out 2023.
- FOUCAULT, M. (1997). *Vigiar e Punir*. Petrópolis, Vozes.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). “A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism”. *Rethinking Marxism*. St. Mary's City, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- HARVEY, D. (2003). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- JUPIARA, A.; OTAVIO, C. (2016). *Os porões da contravenção*. Rio de Janeiro, Record.
- LABRONICI, R (2020). Ação entre Amigos: Relações entre Banqueiros do Bicho e Milícias nas Disputas Político-Econômicas da Contravenção. *Revista Antropolítica. Niterói*, n. 50, pp. 150-172.
- LIMA, B. (2023). Berço da milícia no RJ foi alvo de apenas oito operações em três anos. *Metrópoles*. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/berco-da-milicia-no-rj-foi-alvo-de-apenas-oito-operacoes-em-tres-anos>. Acesso em: 10 dez 2023.
- LIMA, M. (2016). “O uso da entrevista na pesquisa empírica”. In: Cebrap. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo, Sesc/Cebrap.
- MAGALHÃES, F. (2007). A fuga dos bichos ou a origem da loteria mais popular do Brasil. *Rev. do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 15, pp. 53-67.
- MARTINS, A. C. P. (2002). Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*. São Paulo, v. 17, pp. 4-6.

- MISSE, M. (2008). Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, v. 8, n. 3, pp. 371-385.
- _____. (2010). Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. *Anuário Antropológico*. Brasília, v. 35, n. 2, pp. 89-107.
- _____. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de sociologia e política*. Curitiba, v. 19, pp. 13-25.
- MORSELLI, C. (2009). *Inside Criminal Networks*. Canadá, Springer.
- POLLAK, M. (1989). Memória, esquecimento e silêncio. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, pp. 3-15.
- SANTOS, M. (1999). O dinheiro e o território. *GEOgraphia*. São Paulo, v. 1, pp. 7-13.
- SCHEINGOLD, S. (1975). *The politics of rights. Lawyers, public policy and political change*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SELZNIK, P. (1959). "The sociology of law". In: Merton, R.; Broom, L.; Cottrell, L. (eds.). *Sociology Today*. New York, Basic Books.
- SYLBEEY, S. (2005). "Everyday life and the constitution of legality". In: JACOBS, M.; HANRAHAN, N. (orgs.) *The Blackwell Companion to the Sociology of Culture*. Malden, Blackwell Publishing.
- TELLES, V. da S. (2009). 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*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, pp. 97-126.
- VIEIRA, M. L. (2023). *Do bicho à milícia: uma análise das relações entre milicianos e bicheiros no começo do século XXI*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WERNECK, A. (2015). "O ornitorrinco de criminalização: a construção social moral do miliciano a partir dos personagens da 'violência urbana' do Rio de Janeiro". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, pp. 429-454.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *Perspectiva*. São Paulo, v. 21, n. 2, pp. 89-101.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

Received: December 13, 2023

Approved: April 15, 2024

Violência política na Baixada Fluminense: poder político e poder de matar*

Political violence in Baixada Fluminense:
political power and power to kill

Leandro *Marinho* [I]
André *Rodrigues* [II]

Resumo

Este artigo analisa a violência contra atores políticos na Baixada Fluminense, região que reúne 13 municípios localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A hipótese central considera que a violência, sobretudo a violência letal, constitui instrumento predominante na organização das relações de poder e na delimitação de áreas de controle e influência política na Baixada. Uma hipótese correlata a esta avalia que, a partir do perfil das vítimas, a violência política na Baixada se exerce intra e entre elites políticas articuladas a grupos armados, com destaque para as milícias.

Palavras-chave: Baixada Fluminense; política; violência; poder de matar; milícias,

Abstract

This article analyzes violence against political actors in Baixada Fluminense, a region comprising 13 municipalities located in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. The central hypothesis of this study is that violence, especially lethal violence, constitutes a central instrument for the organization of power relations and delimitation of areas of control and political influence in Baixada Fluminense. A related hypothesis suggests that, based on the victims' profile, political violence in Baixada is exercised within and between political elites connected with armed groups, notably militias.

Keywords: *Baixada Fluminense; politics; power to kill; violence; militias.*



Introdução

Há muitas décadas, a Baixada Fluminense, região que abrange 13 municípios¹ localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, figura no imaginário social e nos noticiários jornalísticos como uma região caracterizada por forte influência do crime na política e nas economias locais e pela consequente alta incidência de crimes violentos em seus limites. Se tomarmos as taxas de violência letal intencional como parâmetro, por exemplo, constataremos que a região possui índices mais altos do que aqueles verificados na capital e no estado como um todo (Rodrigues et al., 2022). A maior chacina da história do Rio de Janeiro ocorreu, justamente, na Baixada.² Evidentemente, a Baixada Fluminense não pode ser definida pelas violências que se impõem em seus territórios, muito desiguais entre si em dimensões, densidade, indicadores socioeconômicos e perfis sociais. Contudo, pela forma como a violência se manifesta na região e penetra as relações de poder, é necessário que para ela se olhe com profunda atenção.

A Baixada passou por diversos ciclos econômicos, em sua história, que foram determinantes para a configuração de suas municipalidades. Foi rota importante para o escoamento da produção agrícola do interior do estado do Rio de Janeiro no final do Império e no início da República Velha. Depois, foi um grande centro de produção de cana-de-açúcar e produtos cítricos. Com o declínio das antigas propriedades rurais e de sua capacidade produtiva agrícola, foi cenário de uma “onda loteadora” (Alves, 2020) na qual as propriedades foram repartidas em porções menores de terra e vendidas. A partir da metade do século XX, consolidou-se como

uma espécie de área um tanto rural, um tanto urbana, em que seus municípios passaram a ser cidades-dormitório para a mão de obra proletária e de baixos extratos do setor de serviços empregada na cidade do Rio de Janeiro. Ao longo de todas essas mudanças, seus territórios foram redefinidos, e sua população aumentou exponencialmente. Em contraste, o que parece ser permanente, até os dias atuais, é o nexo entre a constituição dos poderes políticos locais e o uso de meios violentos.

No passado, a atuação de matadores e grupos de extermínio fez emergir personagens que, pela atualização da herança coronelista, que ainda encontrava ressonâncias depois do Estado Novo, tiveram grande proeminência local, chegando a figurar no cenário político nacional. É o caso de Tenório Cavalcanti, que conhecido como o “homem da capa preta”, ganhou notoriedade justamente por suas relações pessoais em círculos econômicos e políticos influentes, sobretudo em Duque de Caxias, e por sua atuação violenta nos conflitos por terra na região e com seus adversários políticos. Tenório foi vereador de Duque de Caxias, depois, deputado estadual e deputado federal. Ganhou fama nacional por andar sempre acompanhado de “Lurdinha”, sua metralhadora, que portava mesmo ao frequentar as arenas públicas, desde as casas legislativas locais até o Congresso Nacional, numa síntese bastante simbólica da natureza do poder político que o levou à carreira pública.

Hoje o contexto da Baixada Fluminense é, obviamente, muito distinto daquele dos tempos de Tenório Cavalcanti, mas a interpenetração entre violência e política que marcou sua época segue como uma das marcas da região. É exatamente essa relação que exploramos neste artigo.

O objetivo geral da pesquisa consiste em compreender, na região estudada, a articulação entre as dinâmicas de violência, principalmente o poder de matar, e o cotidiano da política. Trata-se de um problema histórico (Leal, 2012; Alves, 2020) que tem se acirrado recentemente (Instituto Marielle Franco, 2021). A hipótese geral da pesquisa é que a violência política está relacionada com a conversão do poder armado em capital político, revelando articulações entre processos próprios do poder político e as dinâmicas de atuação de grupos criminosos armados nas regiões estudadas. Uma evidência que indica a plausibilidade dessa hipótese é o fato de que, no caso da Baixada Fluminense, por exemplo, há grande concentração de casos de violência política em áreas dominadas por milícias (Rodrigues et al., 2022, p. 32).

Entendemos violência política como qualquer tipo de agressão ou hostilidade cometido contra atores políticos, ou seja, políticos profissionais, ativistas, militantes, membros de movimentos sociais e jornalistas que possuem atuação relevante em contextos políticos locais e que tenham sofrido violências decorrentes dessa atuação. Além dessas modalidades, contudo, consideramos relevante contemplar, em nossa abordagem, a difusão pública de práticas, valores e representações que veiculam o uso da força e da intimidação como elementos legítimos da prática política. Consideramos que residem, nessas práticas discursivas, suportes importantes não somente para o recrudescimento da violência política como também para a perenidade das altas taxas de violência criminal que têm caracterizado a sociabilidade no Brasil desde o último quarto do século XX. As formas de captação dessas dinâmicas estão mais claramente explicitadas na seção que trata da metodologia que temos utilizado.

Entendemos o conceito de atores políticos em um sentido amplo e identificamos nessa categoria, também, ativistas de diferentes ramificações da chamada sociedade civil organizada e dos diferentes grupos e coletivos cujas identidades centrais se encontram na defesa de direitos de grupos vulneráveis e de vítimas preferenciais de violência e privação de direitos. Como a concebemos, a violência política deve ser entendida, também, como o conjunto de atos violentos perpetrados contra tais atores, que tenham sido efetuados em função de sua atuação. Finalmente, a incorporação desses atores se revela especialmente relevante, tendo em vista nossa escolha por conceder atenção especial às dinâmicas da política local.

Neste artigo enfocamos a violência política como agressões e hostilidades cometidas contra pessoas que exercem atividades de caráter político, seja na política institucional, seja nos ativismos e movimentos sociais. É fundamental, entretanto, termos em consideração que a violência de Estado é uma das formas mais expressivas e recorrentes da violência política (Kleinman e Desjarlais, 1995; Das, 2020; Mbembe, 2018; Besley e Persson, 2011; Bardall, 2016; Butler, 2020). É crucial, além disso, compreendermos que a violência de Estado é um dos pilares que estruturam as formas de violência política que aqui analisamos. O Estado, entretanto, não é uma instância desarticulada das relações cotidianas de pessoalidade, de proximidade, de vizinhança e de parentesco.

Os dados que aqui apresentamos são fruto do registro em fontes que documentam precariamente os processos pelos quais a violência política modula relações de poder que se desdobram na vida cotidiana e constituem sentidos que estruturam animosidades e disputas. Como define Ayoub, em seu trabalho

sobre conflitos de terra em Pinhão, no Paraná, “[...] conflitos engendram relações e vida cotidiana e possuem uma dimensão narrativa e performativa, de campo de comunicação público, no qual as categorias acionadas para se falar sobre disputas são também modos de vivê-las e fazê-las” (Ayoub, 2021, p. 3). Aqueles que mobilizam assim o poder de matar, como manifestação extrema de suas formas violentas de exercer o poder político, também participam do cotidiano da vida política em relações de proximidade nas suas maneiras de exercer o controle territorial. Essas relações de proximidade passam também, recorrentemente, pela dimensão do parentesco, com a construção de “famílias políticas” (Oliveira, 2007) que, por vezes, se estabelecem como verdadeiras dinastias que disputam o poder local e buscam se cacifar como hegemônicas nesse controle.

Outra lição que o trabalho de Ayoub (2021) nos oferece, ainda que sua etnografia se desenvolva em um contexto tão distinto daquele que estudamos, é a centralidade dos conflitos por terra na construção dos processos de violência política. Os conflitos agrários são parte central da história da violência na Baixada Fluminense (Silva, 2008; Alves, 2003). As notícias recentes sobre as hipóteses das motivações das mortes de Marielle Franco e Anderson Gomes, por exemplo, remetem ao tema da grilagem de terras em atividades milicianas. Ao estudarmos, assim, as dinâmicas de violência política que atravessam os casos que aqui apresentamos, constatamos ser pouco apropriada a compreensão do fenômeno pela rubrica da “violência urbana”, ou “violência criminal”. Trabalhamos, então, com uma concepção de violência política que remete a aspectos estruturais, historicamente constituídos, que

penetram na vida cotidiana, nos modos de agir e de compreender as hierarquias sociais, as relações de poder e os modos de vida coletivos. Os enredos dessas formas de violência política passam por disputas pela terra e pelo controle de territórios, pelo poder armado que se exerce através de uma continuidade entre a atuação do Estado e a presença de grupos criminosos e pelos modos de poder de elites políticas locais.

Buscando resumir a maneira pela qual poder armado e poder político se articulam nos contextos de violência política na Baixada Fluminense, sem a pretensão de esgotar seu sentido, podemos falar de três fontes das quais os vetores das agressões e hostilidades emanam. Em primeiro lugar, há a dimensão estrutural, relativa às violências da colonialidade e do patriarcado: o racismo, a misoginia e a LGBTQIA+fobia. Essa fonte organiza tanto os processos circunstanciais e localizados quanto os modos de reprodução introjetados, subjetivados, subcutâneos (Han, 2017) da violência política. Por tratar-se de um fenômeno estrutural, os dados aqui apresentados se articulam com processos que ultrapassam os limites da Baixada Fluminense e que podem encontrar ressonâncias em outros contextos de violência política (Ayoub, 2021; Observatório da violência política e eleitoral, 2022; Instituto Marielle Franco, 2021).

Em segundo lugar, temos a violência que decorre de um terreno fértil de ódios políticos socialmente disseminados e aquecidos pela ação de grupos que ocupam lugares estratégicos de poder (Rodrigues e Del Río, 2021). Há, dessa forma, a presença de ideologias políticas cujo conteúdo é marcado pelo ódio à alteridade e pelo culto à violência (Stanley, 2022; Paxton, 2007; Appadurai, 2020; Rodrigues, 2022).

Em terceiro lugar, há a centralidade do poder de matar como ferramenta de gestão dos territórios. Ele se refere, portanto, à permanência do mandonismo e de um clientelismo homicida como herança do sistema coronelista (Leal, 2012; Carvalho, 1997; Alves, 2003; Rodrigues et al., 2018; Rodrigues et al., 2021; Fórum Grita Baixada e Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu s./d.). A análise desse vetor mostra que, em larga medida, são os poderes locais que organizam as redes criminosas, sua relação com o Estado e sua economia política das mortes violentas (Rodrigues et al., 2018). A criminalidade organizada não seria, então, um desvio da ordem política estabelecida, mas uma de suas dimensões. É histórica a cooperação entre grupos de extermínio e poderes locais, assim como é um dado que o negócio miliciano possui vínculos indissociáveis com poderes políticos.

São estes os componentes, portanto, do conceito de violência política que temos mobilizado e que funcionaram como âncora de análise em trabalhos anteriores realizados por nós (Rodrigues et al., 2018, Rodrigues et al., 2021, Rodrigues et al., 2022; Rodrigues et al., 2023). É importante salientar uma percepção que, de certo modo, também tem operado como base de nossos trabalhos e foi reforçada pelos resultados que obtivemos até aqui. Longe de ser um componente conjuntural, decorrente de uma configuração de forças radicadas historicamente, a violência política nos parece um elemento estrutural da política brasileira. Ela atravessa nossa história republicana e tem se reconfigurado, de forma bastante consistente, a despeito de todas as mudanças institucionais ocorridas ao longo do nosso último processo de redemocratização. Estudar a violência política é,

de certo modo, identificar e destrinchar os fios que compõem a rede autoritária que persiste em dar o tom de nossa política. A escolha pela política local como foco privilegiado de análise nos abre a possibilidade de realizar essa investigação de forma mais fina.

A hipótese central com a qual trabalhamos é que a centralidade do poder de matar, na política, relaciona-se com as interpenetrações entre forças políticas locais e organizações criminosas que possuem grande poder bélico e financeiro (Alves, 2020; Beloch, 1986).

Metodologia

Os dados que sustentam nossa hipótese foram coletados a partir de um levantamento de notícias jornalísticas sobre casos ocorridos nas regiões analisadas. Foram consultados portais de notícias de grande alcance e de repercussão local, acervos digitalizados dos jornais de maior circulação que possuem cobertura específica da Baixada Fluminense – *O Globo*; *Extra*; *Meia Hora*; *O Dia* – e sites de instituições públicas, como prefeituras, câmaras municipais de vereadores, Ministério Público e Polícia Civil. Também utilizamos uma ferramenta online de *clipping* jornalístico que monitora e exporta matérias reproduzidas em veículos jornalísticos de comunicação nos formatos impresso e digital. Ao todo, foram acessadas mais de 2 mil reportagens.

Para a realização das buscas, foram utilizadas palavras-chave específicas, definidas a partir de um conjunto de descritores de três tipos: 1) aqueles que correspondem à ação, isto é, o tipo de violência perpetrado contra a vítima; 2) aqueles que correspondem ao perfil da

vítima, ou seja, que dizem respeito a suas atividades políticas; 3) aqueles que correspondem ao local da ocorrência. No Quadro 1 temos a sintaxe utilizada nas buscas.

Os resultados encontrados foram sistematizados em uma base de dados onde estão agregadas informações sobre as vítimas, suas trajetórias políticas e profissionais, as redes nas quais estavam inseridas e as dinâmicas das agressões por elas sofridas, divididas entre as seguintes variáveis: nome da vítima; vulgo da vítima; idade da vítima; partido político da vítima; ocupação da vítima; gênero da vítima; cor/raça da vítima; cargo político que a vítima ocupava (se ocupou); se a vítima ocupou cargo político anteriormente, qual?; alianças políticas; atuação política da vítima quando morreu; ano de sua candidatura (se houver); cidade de atuação política da vítima; região do fato (evento violento ocorrido); cidade do fato; bairro do fato; local do fato; endereço completo do fato;

ano do fato; data do fato; dinâmica do fato; meio empregado na agressão; há suspeita de participação de grupos criminosos armados?; qual grupo armado pode estar envolvido?; grupo armado que domina o local do fato; fontes das informações.

Também construímos dossiês sobre as vítimas visando à melhor compreensão possível sobre as circunstâncias nas quais ocorreram as violências a que foram submetidas. Assim, para além da análise dos casos de violência em si, também investigamos as redes de relações das vítimas, o que, na grande maioria dos casos, acabou revelando o envolvimento de muitas delas com variados grupos políticos, econômicos e criminosos. Devido aos limites deste artigo, não será possível explorar todo o material contido nesses dossiês, mas algumas das informações neles contidas constarão em nossa análise e servirão de base para o entendimento geral do contexto político da Baixada.

Quadro 1 – Descritores utilizados nas buscas por notícias jornalísticas de casos de violência política

Conjunto I - Ação	"tiro" OR "tiros" OR "morto" OR "morta" OR "homicídio" OR "execução" OR "executada" OR "executado" OR "atentado" OR "assassinato" OR "assassinado" OR "assassinada" OR "agressão" OR "agressões" OR "agressões físicas" OR "facada" OR "soco" OR "chute" OR "pontapé" OR "tapa" OR "perseguição" OR "sequestro" OR "ameaça" OR "extorsão" OR "chantagem" OR "injúria" OR "xingamento" OR "insulto" OR "ofensa" OR "racismo" OR "homofobia" OR "misoginia" OR "machismo";
Conjunto II - Perfil	"candidato" OR "candidata" OR "vereador" OR "vereadora" OR "prefeito" OR "prefeita" OR "deputado" OR "deputada" OR "senador" OR "senadora" OR "político" OR "política" OR "gestor" OR "assessor" OR "assessora" OR "cabo eleitoral" OR "ativista" OR "militante";
Conjunto III - Local	"Queimados" OR "Japeri" OR "São João de Meriti" OR "Magé" OR "Nova Iguaçu" OR "Nilópolis" OR "Paracambi" OR "Mesquita" OR "Guapimirim" OR "Belford Roxo" OR "Itaguaí" OR "Seropédica" OR "Duque de Caxias".

É importante destacar que, em nossos estudos, não consideramos a motivação política dos crimes analisados com a mesma lógica das investigações policiais. Neles temos percebido, por meio do que é noticiado em nossas fontes, ser recorrente que as investigações policiais se apressam para descartar as motivações políticas dos crimes como forma de evitar as pressões da opinião pública e dos poderes políticos que, comumente, se dirigem para esses tipos de agressões. Nosso critério de base é, portanto, a própria atuação política das vítimas. Descartamos, assim, apenas aquelas agressões para as quais nossas fontes apontem indícios bem definidos de outras motivações.

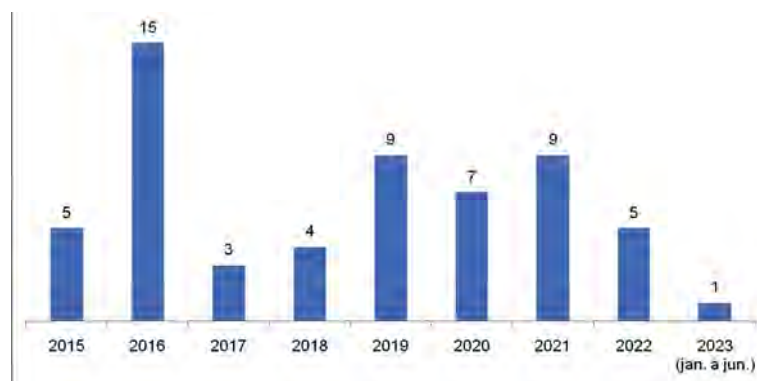
Para os casos de execução, nossa série histórica abrange o período compreendido entre 2015 e junho de 2023. Para os outros casos de violência política, nossa base de dados possui registros de 2021 a junho de 2023.

Panorama dos casos e perfil das vítimas

De acordo com a definição de violência política com a qual trabalhamos e com os parâmetros de busca definidos para a pesquisa, em relação à violência letal, nosso levantamento encontrou 53 casos de execução sumária, três casos de latrocínio³ e dois casos em que houve sequestro seguido de execução. Consideramos importante não descartar casos de latrocínio, porque, dadas as dinâmicas da violência política local, é recorrente que os autores das práticas de execução busquem forjar cenas de roubos seguidos de mortes como forma de despistar as investigações e ocultar suas motivações políticas.

Assim, temos um total de 58 assassinatos de atores políticos entre 2015 e junho de 2023, todos ocorridos na Baixada Fluminense.

Gráfico 1 – Série histórica de execuções políticas na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023



Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Isso significa que, em média, a cada 53 dias, aproximadamente, um ator político foi assassinado na região.

Como podemos ver, o ano de 2016 – ano de eleições municipais – é aquele em que se registra o maior número de assassinatos de atores políticos (15) no período analisado. A partir do ano seguinte, observa-se certa oscilação, havendo drástica diminuição na quantidade de mortes em 2017, mas com a quantidade de casos crescendo a partir de 2018 e se mantendo em patamar elevado entre 2019 e 2021. Dessa forma, no segundo ciclo eleitoral da série, no lugar de um pico em ano eleitoral, tivemos aumento de casos no ano anterior, havendo muitos casos mesmo no ano seguinte às eleições – no primeiro ano dos mandatos municipais –, o que só se altera ao longo do ano de 2022 e no primeiro semestre de 2023. Com a continuidade do monitoramento de casos

de execuções políticas na Baixada Fluminense, será possível observar se anos de eleições municipais têm influência na oscilação da incidência desse tipo de violência, caso as mortes voltem a subir no segundo semestre de 2023 e durante 2024.

Naquilo que se refere às formas não letais de violência política, segundo os registros de nossa base de dados, que consideram para esses tipos de violência apenas os eventos ocorridos entre janeiro de 2021 e junho 2023, temos um total de 38 casos: 14 casos ocorridos em 2021; 14 casos ocorridos em 2022; seis casos ocorridos no primeiro semestre de 2023. Somando-se os assassinatos às outras formas de violência política, chegamos ao total de 92 casos de violência contra atores políticos ocorridos na Baixada entre janeiro de 2015 e junho de 2013, o que equivale a dizer que temos uma vítima de um evento de violência política a cada 33 dias.

Tabela 1 – Violências não letais contra atores políticos na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Ano	Tipos de violência	Nº de casos
2021	Atentado contra a vida	6
	Ameaça	4
	Atentado	1
	Depredação de espaço político	1
	Ferimento à bala	1
	Invasão de espaço político	1
	Subtotal 2021	14
2022	Atentado contra a vida	6
	Ameaça	4
	Ataque em caminhada eleitoral	2
	Agressão física	2
	Subtotal 2022	14
2023	Agressão física	3
	Atentado contra a vida	2
	Depredação de espaço político	1
	Subtotal 2023 (até jun)	6
Total geral		34

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Em relação ao perfil das vítimas, já de saída, podemos dizer que há um padrão bastante evidente: são, em sua maioria, homens brancos de meia idade. Este perfil difere bastante daquele encontrado, historicamente, nas vítimas preferenciais da violência letal intencional em geral em todo o Brasil, os jovens negros. Um dos fatores que nos ajudam a explicar a alta incidência de casos de violência política entre homens brancos, certamente, é o baixo acesso que mulheres e negros possuem à política institucional na Baixada. De acordo com dados que

levantamos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apenas 27% de todos os candidatos a vereador na região, entre 2004 e 2020, eram mulheres. Nas últimas cinco eleições municipais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020), somente 54 mulheres foram eleitas somando todos os municípios da Baixada, número que corresponde a somente 7% do total de políticos eleitos. Em relação aos negros, infelizmente, os dados do TSE não nos permitem apuração precisa, já que, para a maior parte dos candidatos, não há informações quanto à cor e raça.

Tabela 2 – Sexo das vítimas de casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Sexo	Nº de vítimas
Homens	77
Mulheres	14
Não se aplica	1*
Total	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

* O único caso em que não foi possível preencher a variável sexo foi o de um espaço político que foi invadido.

Tabela 3 – Cor/raça das vítimas de casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Cor/Raça	Nº de vítimas
Branca	51
Negra	27
Sem informação	13
Não se aplica	1*
Total	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

* O único caso em que não foi possível preencher a variável cor/raça foi o de um espaço político que foi invadido.

Tabela 4 – Faixa etária das vítimas de casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Faixa etária	Nº de vítimas
20-29	6
30-39	18
40-49	26
50-59	19
60-69	2
70-79	1
Sem informação	17
Não se aplica	3*
Total	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

* Os três casos em que não foi possível preencher a variável idade e, portanto, construir a variável faixa etária foram um caso de invasão de espaço político e dois casos de depredação de espaço político.

Quando voltamos nosso foco aos partidos políticos aos quais as vítimas estavam filiadas, percebemos que nenhuma legenda em específico possui predominância. Dos 92 casos em nossa base de dados, para 40 não conseguimos obter dados sobre o partido político da vítima ou, se ela era filiada a alguma legenda, não havia esse tipo de informação. Houve casos, também, em que a variável não se aplicava, como naqueles de violências contra coletividades e espaços políticos. Sendo assim, constatamos que a distribuição é pulverizada entre vários partidos. Entretanto, há maior quantidade de vítimas com vinculação a partidos que podem ser identificados como pertencentes a um espectro político que vai da centro-direita à direita.⁴ De certa forma, isso reflete uma hegemonia dos partidos desse campo na Baixada

Fluminense. Segundo dados do TSE que sistematizamos, partidos de esquerda ou centro-esquerda elegeram apenas 180 (24%) dos 764 vereadores eleitos na região nos últimos quatro pleitos.

No que se refere à atuação política das vítimas, a maior parte das agressões se vinculou ao cargo de vereador, tendo sido vitimados: 14 candidatos a vereador; 13 vereadores em exercício; seis assessores de vereadores; cinco vereadores suplentes; quatro ex-candidatos a vereador; três ex-vereadores; um cabo eleitoral de vereador e um familiar de candidato a vereador, totalizando mais da metade (47) de todos os casos encontrados (92). Cabe ressaltar que, pelo menos, um ex-vereador, um vereador suplente e um candidato também eram lideranças comunitárias.

Tabela 5 – Partidos políticos das vítimas de casos de violência política ocorridas na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Partido político	Nº de vítimas
MDB	6
PSDB	4
AVANTE	3
DEM	3
PTC	3
PCdoB	2
PDT	2
PL	2
PP	2
PROS	2
PSB	2
PSL	2
Solidariedade	2
PHS	1
PMB	1
PMN	1
PRB	1
PRTB	1
PT do B	1
PTB	1
PV	1
REDE	1
Republicanos	1
SD	1
UNIÃO	1
Sem filiação partidária	1
Total de casos válidos	48

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Os cargos ligados às secretarias municipais também tiveram número relevante de vítimas: cinco ex-secretários, três secretários em exercício, um subsecretário e um secretário executivo foram alvos de agressões.

Um caso que pode despertar estranhamento e dúvidas sobre a classificação utilizada para diferenciar a atuação política das vítimas é aquele que classificamos como “blogueiro e administrador de site de notícias”. Esse tipo de personagem, porém, tem se tornado cada vez

mais comum no cenário político ao longo dos últimos anos, não somente da Baixada, mas em muitas regiões do estado e do país. Trata-se de figura que, não necessariamente, possui filiação partidária; também não é, exatamente, um jornalista por formação acadêmica, mas que, a partir da administração de uma página, canal ou site de notícias locais pode ter algum tipo de influência sobre o contexto político local, por vezes, através da apresentação de denúncias ou notícias desfavoráveis sobre políticos da

região. Esses personagens, muitas vezes, partem dessas plataformas virtuais para construir carreiras políticas, tendo em vista que suas publicações os alçam a posições nas quais podem obter algum capital político. Como apontamos em nossas publicações (Rodrigues et al., 2021; Rodrigues et al. 2022; Rodrigues et al., 2023), o acesso ao capital político também pode significar a exposição ao risco de ser alvo da

violência política empregada em disputas locais de poder. Esse foi o caso do blogueiro em questão, que teve seu carro atingido por disparos de arma de fogo em um atentado.

Quanto às ocupações profissionais das vítimas, além das matérias jornalísticas, consultamos também o banco de dados do TSE, tanto para a realização de conferência quanto para os casos em que as notícias não

Tabela 6 – Atuação política das vítimas de casos de violência política ocorridas na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Tipo de atuação política	Nº de vítimas
Candidato(a) a vereador(a)	14
Vereador(a)	13
Assessor(a) parlamentar	8
Ex-secretário(a) municipal	5
Suplente de vereador(a)	5
Ex-candidato(a) a vereador(a)	4
Cabo eleitoral	3
Candidato(a) a deputado(a) estadual	3
Ex-vereador(a)	3
Secretário(a) municipal	3
Sindicalista/Sindicato	3
Vítima indireta sem atuação política	3
Espaço político	3
Gestor(a) público municipal	2
Apoiador(a) político	2
Candidato(a) a deputado(a) federal	2
Deputado(a) estadual	2
Prefeito(a)	2
Segurança	2
Ativista político	1
Blogueiro e administrador de site de notícias	1
Capanga	1
Ex-candidato a deputado(a) federal	1
Ex-candidato(a) a prefeito(a)	1
Ex-prefeito(a)	1
Familiar de candidato(a) a vereador(a)	1
Procurador(a) de Câmara Municipal	1
Subsecretário(a) municipal	1
Secretário(a) executivo municipal	1
Total geral	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

ofereciam tais informações, já que grande parte das agressões foi cometida contra pessoas que ocupavam cargos eletivos ou haviam ocupado em algum momento. Na Tabela 6, temos todas as ocupações que constam em nosso banco discriminadas, com o indicativo da quantidade de vítimas. Na Tabela 7, agrupamos em quatro categorias as ocupações com maior frequência entre as vítimas e cujas funções são iguais ou minimamente similares. As informações encontradas revelaram que a

maior parte das violências foi cometida contra atores políticos que eram, ou são, políticos que tinham mandatos em curso, servidores públicos diversos – como gestores e assessores parlamentares – e, principalmente, comerciantes, empresários, agentes e ex-agentes de segurança pública. Ressalte-se que pelo menos três vítimas eram seguranças – dentre elas, duas eram suspeitas de integrar grupos milicianos, e uma foi assassinada justamente no exercício de suas funções.⁵

Tabela 7 – Ocupação profissionais das vítimas de casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Ocupação	Nº de vítimas
Sem informação	25
Comerciante	10
Policial militar	8
Empresário	7
Outros	4
Deputado	3
Não se aplica	3
Professor	3
Segurança	3
Assessor parlamentar	2
Médico	2
Policial militar reformado	2
Vereador	2
Ex-policial militar	2
Gestor público	2
Administrador	1
Agente administrativo	1
Agente de trânsito	1
Blogueiro	1
Comerciário	1
Diretor escolar	1
Estudante	1
Ex-policial civil	1
Servidor público	2
Instrutor de tiro	1
Jornalista	1
Montador de estruturas metálicas	1
Procurador(a) de Câmara Municipal	1
Total geral	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Tabela 8 – Grupos de ocupações profissionais das vítimas de casos de violência política ocorridas na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Ocupação	Nº de vítimas
Empresariado (comerciantes e empresários locais)	17
Policiais e ex-policiais (militares e civis)	13
Servidores públicos (gestores, assessores e servidores de carreira)	8
Políticos com mandato (deputados e vereadores)	5
Demais ocupações	49
Total geral	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Tabela 9 – Grupos de ocupação profissional das vítimas de casos de violência política ocorridas na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Grande grupo de ocupação	Nº de vítimas de assassinatos	Nº de vítimas de atentados contra a vida
Policiais e ex-policiais	9	3
Empresariado	14	2
Servidores públicos	5	1
Políticos	2	2
Total geral	30	8

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Políticos no exercício de seus mandatos, servidores públicos, empresários, policiais e ex-policiais não apenas foram as vítimas mais frequentes de agressões em geral, em função de suas atividades políticas, como também foram as maiores vítimas de assassinatos e atentados contra a vida. Mais da metade dos casos de violência que resultaram em mortes ou teve esse objetivo foram contra atores políticos com essas ocupações, com destaque, novamente,

para aqueles que compõem o grupo “empresariado” os que pertencem ou pertenceram às corporações policiais.

Pelo exposto até aqui, os dados nos permitem inferir que há uma correspondência entre a maior parte dos perfis das vítimas e o perfil majoritário das elites políticas que têm ocupado as câmaras e prefeituras baixadenses: homens, brancos, acima dos 40 anos, com grande participação do empresariado local, principalmente

comerciantes (Rodrigues et al., 2021). Além disso, o elevado número de policiais, ex-policiais e mesmo de seguranças privados vitimados pela violência política também guarda certa correlação com a expressiva quantidade de candidaturas oriundas do campo da segurança na Baixada. Como demonstramos em estudo anterior (ibid.), tanto em relação à participação em pleitos como no que se refere ao seu sucesso eleitoral, candidatos provenientes de carreiras da segurança (bombeiros militares; militares reformados; policiais militares e civis; e vigilantes) estão sobrerrepresentados na Baixada Fluminense em comparação a outras áreas do estado. Nesse sentido, podemos afirmar que o perfil das vítimas da violência política na Baixada, sobretudo em relação aos assassinatos, sugere uma violência que se exerce intra e entre elites políticas e faz parte dos processos de disputa de poder.

O poder armado tem absoluta centralidade nessa disputa. Armas de fogo foram o principal instrumento utilizado por agressores contra as vítimas dos casos que mapeamos, evidenciando o predomínio do poder armado e a manifestação do poder de matar como modulador do exercício da violência política na Baixada Fluminense. Disparos de arma de fogo foram utilizados não apenas em assassinatos e atentados contra a vida, mas também nos casos de ataque à caminhada eleitoral, por exemplo. Ressalte-se ainda que, nos casos de ameaças feitas por meio de redes sociais virtuais e por cartas, também estão em jogo ameaças de morte que poderiam envolver o uso de armas de fogo, dadas as características da violência política na região.

Tabela 10 – Meios empregados nos casos de violência política ocorridos na Baixada entre jan 2015 e jun 2023

Meio empregado na agressão	Nº de casos
Arma de fogo	75
Agressão física	7
Mensagens de celular	3
Redes sociais	2
Verbal	2
Carta	1
Tinta branca	1
Sem informação	1
Total	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Violência, política e território

Dimensão fundamental na forma como violência e política se articulam na Baixada Fluminense é a territorial. Como as pesquisas sobre a região com essa temática indicam (Beloch, 1986; Alves, 2020; Albuquerque, 2020; Paz, 2021; Rodrigues et al., 2018, Rodrigues et al., 2021, Rodrigues et al., 2022; Rodrigues et al., 2023), seja na atuação de grupos que exercem o poder de matar e buscam convertê-lo em capital político e econômico, seja na movimentação de grupos que possuem capital econômico e político e contratam ou se aliam a quem possui o poder de matar, o controle sobre territórios é imprescindível para a estabilização e/ou a ampliação de seus domínios políticos e econômicos. Dentre os casos a que tivemos acesso, temos diversos enredos nos quais se articulam disputas pelo poder político (principalmente em torno dos cargos de vereador) e atuação de grupos armados que operam mercados ilegais, com destaque para as milícias.

Dada a grande quantidade de policiais vitimados pela violência política na Baixada Fluminense, a centralidade do poder armado e o conhecimento geral de que agentes

policiais estão implicados em arranjos de ilegalismos com grupos armados que atuam nos territórios da região, procuramos identificar, em nossas bases de dados, cada vez que um policial esteve envolvido em um dos casos que encontramos, entre 2015 e 2023, e qual o contexto de tal envolvimento. De acordo com a nossa base, 39 policiais estiveram implicados, de alguma forma, em casos de violência política, seja como vítimas, como agressores ou como parte das relações políticas das vítimas. Ao todo, 15 policiais foram vítimas; oito foram identificados como agressores; e outros 16 foram identificados como possuindo algum tipo de relação política com algumas das vítimas. A Tabela 11 apresenta os policiais envolvidos em casos de violência política de maneira segmentada.

Havendo em nossas bases o registro nominal desses agentes, pudemos aprofundar a análise e investigar suas trajetórias minimamente, de modo que foi possível identificar, também, uma série de denúncias associadas a eles. Sobre a maioria recai a acusação de envolvimento com grupos milicianos. Os policiais e ex-policiais militares são os que mais apresentaram ligações com esses grupos.

Tabela 11 – Policiais que figuram nos casos de violência política ocorridos entre jan 2015 e jun 2023

Tipo de agente	Nº de agentes
Policial militar	30
Ex-policial militar	6
Policial civil	1
Ex-policial civil	1
Policial federal	1
Total	39

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Quase metade desses policiais atuavam em dois municípios que, não por mera casualidade, são aqueles com o maior número de casos de violência política: Duque de Caxias e Nova Iguaçu, que tiveram, respectivamente, nove e oito policiais envolvidos em casos do gênero. No período por nós analisado, todos os municípios da região tiveram, pelo menos, um caso ocorrido dentro de seus limites.

Os municípios com o maior número de casos, com ampla vantagem, foram, como afirmamos: Duque de Caxias, com 21 casos; Nova Iguaçu, com 16 casos. Estas foram também as cidades com o maior número de execuções registradas em nosso levantamento. Somente as cidades de Guapimirim e Mesquita não tiveram assassinato contra ator político no período analisado em seus domínios.

Tabela 12 – Policiais acusados de envolvimento com grupos milicianos que figuram nos casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense jan 2015 a jun 2023

Tipo de agente	Milícias	Sem informação	Total
Policial militar	18	12	30
Ex-Policial militar	5	1	6
Policial civil	0	1	1
Ex-Policial civil	1	0	1
Policial federal	0	1	1
Total	24	15	39

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Tabela 13 – Tipos de violência política por município (jan 2015 a jun 2023)

Município do fato	Tipo de violência política											
	Execução	Atentado contra a vida	Latrocínio	Sequestro e execução	Ameaça	Agressão física	Atentado	Ferimento à bala	Ataque em caminhada eleitoral	Invasão de espaço político	Depredação de espaço político	Total
Duque de Caxias	10	6	0	0	0	3	0	0	0	1	1	21
Nova Iguaçu	11	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	16
Magé	7	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	10
Nilópolis	5	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	9
Belford Roxo	1	0	0	1	3	2	0	0	2	-	0	9
Seropédica	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
S. J. de Meriti	4	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	7
Itaguaí	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Queimados	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Japeri	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Guapimirim	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Mesquita	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Paracambi	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	53	14	3	2	8	5	1	1	2	1	2	92

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Dado importante, que merece destaque, é o fato de que em relação à totalidade dos casos analisados, em apenas seis ocasiões a vítima sofreu agressão em outra cidade – que não aquela em que atua politicamente. Todos os casos foram casos de execução, havendo apenas um caso em que a vítima foi sequestrada na cidade em que atuava e residia e levada para um município vizinho.

Olhando para um nível ainda mais aproximado de análise, procuramos, em nossa pesquisa, também verificar se os casos de violência política encontrados em nosso levantamento haviam ocorrido em áreas (favelas, bairros e localidades) onde há presença ostensiva ou influência de grupos armados e qual a natureza de tais grupos – se milicianos ou facções criminosas que operam, predominantemente, com o tráfico de drogas. Esta busca foi feita a partir do próprio material jornalístico que acessamos sobre os casos e de outras notícias por meio das quais fosse possível verificar se, quando determinado caso de violência política ocorreu, a região do evento estava sob o controle ou influência de algum grupo armado e qual grupo armado seria esse. Também serviram como fonte as entrevistas realizadas ao longo dos ciclos de pesquisa desenvolvidos com o Observatório de Favelas. Adicionalmente, para efeitos de checagem, recorremos ao Mapa Histórico dos Grupos Armados para os casos ocorridos entre 2019 e 2021, último triênio analisado pelos pesquisadores do Grupo de Estudos Novos Illegalismos e pelo Fogo Cruzado.⁶ Todas as fontes foram confrontadas e, na existência de divergências – o que aconteceu em apenas três casos ocorridos entre 2016 e 2017 –, optamos por privilegiar as fontes jornalísticas.

Excluindo-se os eventos ocorridos em ambiente virtual e os casos que tiveram desdobramentos em espaços políticos oficiais – para os quais utilizamos a classificação “Não se Aplica” (NA) –, além daqueles para os quais não conseguimos determinar com precisão o local da ocorrência ou se a área em questão era controlada por algum grupo criminoso – classificados como “Não Identificados” (NI) –, tivemos um total de 52 casos em que pudemos identificar a natureza do grupo armado que controla ou exerce influência sobre a região do evento de violência política.

Na Tabela 14, podemos observar que a maior parte dos casos de violência política na Baixada foi registrada em territórios controlados pelas milícias. Do total de casos encontrados, mais de um terço (34) ocorreu em áreas em que atuam grupos milicianos, enquanto 14 ocorreram em áreas cujo controle pertence a facções criminosas e quatro casos se sucederam em áreas em que há presença simultânea de grupos milicianos e de grupos de facções criminosas.

De modo a qualificar ainda mais os dados encontrados, analisando os relatos oferecidos pelas notícias jornalísticas sobre os casos, procuramos identificar, também, se havia suspeitas por parte da polícia sobre a autoria ou a participação de grupos armados nas violências políticas registradas em nosso banco. As Tabelas 15 e 16 mostram os resultados dos cruzamentos feitos entre variáveis que dizem respeito aos tipos de violência política, à informação sobre qual tipo de grupo armado estaria envolvido na agressão e qual grupo armado exerce controle ou influência sobre a região do evento de violência política.

Tabela 14 — Tipos de violência política ocorridos em áreas controladas por grupos criminosos armados na Baixada Fluminense entre jan 2015 e jun 2023

Tipo de violência	Tipos de Grupos Armados				
	Milícia	Facção	Milícia e Facção	NA*	NI*
Execução	26	7	0	0	20
Latrocínio	1	0	0	0	2
Sequestro e Execução	0	2	0	0	0
Atentado contra a vida	6	4	0	0	4
Ameaça	0	0	0	8	0
Atentado	1	0	0	0	0
Agressão física	0	0	2	0	3
Ataque em caminhada eleitoral	0	0	2	0	0
Depredação de espaço político	0	1	0	0	1
Invasão de espaço político	0	0	0	0	1
Ferimento à bala	0	0	0	0	1
Subtotal	34	14	4	8	32
Total geral			92		

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

*NA = Não se aplica

**NI = Não identificado

Tabela 15 – Tipos de violência versus grupos armados suspeitos de envolvimento nas agressões

Tipo de violência	Grupo armado suspeito de envolvimento			
	Milícia	Facção	Sem Informação	NA
Execução	23	5	25	0
Latrocínio	1	0	2	0
Sequestro e Execução	0	2	0	0
Atentado contra a vida	1	4	9	0
Ameaça	0	1	5	2
Atentado	0	0	1	0
Agressão física	0	0	2	3
Ataque em caminhada eleitoral	0	0	2	0
Depredação de espaço político	0	0	1	1
Invasão de espaço político	0	0	1	0
Ferimento à bala	0	0	1	0
Subtotal	25	12	49	6
Total geral			92	

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Tabela 16 – Grupo armado suspeito de envolvimento *versus* grupo armado que controla ou influencia a região

Grupo armado suspeito de envolvimento	Grupo que controla ou tem influência na região				
	Milícia	Facção	Milícia e Tráfico	Não Identificado	NA
Milícia	21	0	0	4	0
Facção	0	11	0	0	1
Sem informação	13	3	4	24	5
NA	0	0	0	4	2
Subtotal	34	14	4	32	8
Total geral			92		

Fonte: levantamento próprio da pesquisa.

Historicamente, na gramática do poder que se conjuga na Baixada Fluminense, impera uma lógica que se funda na instrumentalização da violência. Dos barões e coronéis aos chefes de milícias e “donos de áreas”, passando pelos grupos de extermínio, a violência serve como fonte à consolidação de poderes políticos, acumulação de capital econômico e controle territorial. Na última década e meia, pelo menos, mudanças importantes têm se desenvolvido nos padrões de criminalidade na região e, por consequência, no modo como a violência tem sido exercida nela. Nesse período, diversos grupos criminosos surgiram, ampliaram suas atividades ou migraram para os seus municípios. Dentre eles, a maior e mais articulada milícia do estado, que expandiu sua atuação, antes restrita à capital do estado, para a Baixada, em um movimento fundamental à compreensão da geopolítica local vigente. Avançando, primeiramente, através da ocupação de cidades e rodovias estratégicas ligadas ao seu reduto original, situado na zona oeste do Rio de Janeiro, progressivamente, o grupo chegou

às principais cidades baixadenses e agregou ao seu leque de negócios o roubo de petróleo cru, serviços de terraplenagem e a extração e venda de areia, infiltrando-se no ramo da construção civil e na política local. Como era de se esperar, essa marcha para a Baixada abriu portas para alianças com diferentes grupos criminosos locais, mas também resultou em conflitos por zonas de domínio e influência.

A conjuntura que daí emergiu tem implicado novos arranjos e tensionamentos que, ao mesmo tempo, refletem e moldam a dinâmica política da Baixada. Atualmente, observa-se a presença marcante de, pelo menos, três grandes milícias que controlam distintos bairros e localidades em diversas cidades, estabelecendo articulações e oferecendo apoio a diferentes grupos políticos, muitas vezes, concorrentes entre si. Combinada à volatilidade das relações e das alianças políticas na região, o avanço e a competição entre esses grupos têm redundado em uma reorganização das redes criminosas e dos interesses políticos, impactando diretamente em um acirramento da violência política.

Os dados que sistematizamos e analisamos indicam que a violência, sobretudo através do poder de matar, organiza as relações de poder local e tem grande influência, em muitas camadas, no poder institucional. A violência é, portanto, uma expressão do exercício do poder local. Neste exercício, a racionalidade dos negócios operados pelas redes criminosas na Baixada se efetiva em intensa articulação com os processos de construção de mercados políticos e com tensões, interesses, disputas, conflitos e negociações que caracterizam a atuação das elites políticas e econômicas locais. Políticos, empresários e grupos armados, especialmente as milícias, associam-se em “esquemas” para a exploração política e econômica de territórios e bens públicos visando à apropriação particular (Rodrigues et al., 2021). Nesse sentido, as dinâmicas da violência que vitimiza atores políticos na Baixada, sobretudo as suas elites políticas, podem ser interpretadas como um importante indicativo da existência de uma verdadeira economia política das mortes. Aqueles cujas armas se dirigem contra políticos, em contextos de disputas de poder, também, provavelmente, utilizam o poder de matar cotidianamente para a construção de poder local, em uma cadeia que articula política e negócios criminosos.

Conclusões

A violência armada é um elemento recorrente no cotidiano da política nos contextos estudados, principalmente no que se refere à Baixada Fluminense. O monitoramento de casos de violência política observou uma desaceleração considerável no número de casos,

principalmente em 2023. Nossa série histórica, entretanto, sugere que há um comportamento de queda nos períodos entre um processo eleitoral e outro. Nosso estudo demonstra, portanto, que é necessário que tenhamos atenção à proximidade das eleições municipais de 2024, quando as redes de poder costumam estabelecer suas alianças e acirrar seus conflitos.

Os dados que analisamos ao longo deste artigo mostram, consistentemente, tanto a contundência da violência política no contexto da Baixada Fluminense quanto sua penetração no cotidiano das relações de poder. O quadro que resulta de nossa análise sugere que há ampliação do alcance de padrões autoritários de poder baseados no recrudescimento da violência política, principalmente das hostilidades e agressões baseadas no poder de matar. Estes arranjos de poder violentos estão historicamente instalados na região estudada e parecem estar ganhando fôlego. Há, além disso, um terreno político fértil para o alcance de linguagens políticas baseadas no ódio à alteridade, no poder das armas e no desejo de aniquilação do outro. Os horizontes de consolidação de parâmetros democráticos de poder político e de instituições parecem ter perdido as últimas rodadas para o avanço da violência, especialmente do poder de matar como ferramenta do poder.

O arranjo que borra as fronteiras entre o legal e o ilegal, em um panorama no qual polícias e grupos armados ilegais figuram na paisagem das violências aqui analisadas, descreve um quadro no qual o poder de matar é, constantemente, convertido em capital econômico e capital político. As cenas que analisamos descrevem disputas pelo poder cujos concorrentes, frequentemente, exercem suas prerrogativas a partir do acesso e da disponibilidade

do poder de matar. Há, na Baixada Fluminense, um histórico de carreiras políticas constituídas com base nesse poder, credenciando novos chefetes locais e reproduzindo o poder de verdadeiras dinastias políticas que constroem, na bala, suas hegemônias.

Os dados que apresentamos expressam a centralidade do poder de matar, no cotidiano da política, e atualizam os sentidos de outros estudos que vêm denunciando, analisando e formulando ferramentas críticas para a compreensão da violência na Baixada Fluminense (Alves, 2020; Albuquerque, 2020; Beloch, 1986; Silva, 2008; Fórum Grita Baixada e Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu s./d.). Esses resultados também apontam para uma interpretação desses arranjos da violência política articulada com processos estruturais e históricos (Leal, 2012; Carvalho, 1997). Eles também possibilitam o diálogo

com outros contextos de violência política e de modos locais de poder que ultrapassam os limites da Baixada (Ayoub, 2021; Observatório da Violência Política e Eleitoral, 2022; Instituto Marielle Franco, 2021).

Consideramos, por fim, que a violência política na região e a centralidade do poder de matar nas dinâmicas da política são aspectos importantes para a compreensão das lógicas que organizam os mercados ilegais e as estruturas operadas pelas redes homicidas locais. A relação íntima entre o poder político e o poder armado descreve um cenário no qual a violência homicida possui um caráter estrutural, representando um fenômeno da ordem, e não da ruptura. Trata-se, assim, de uma ordem violenta, com fortes traços do autoritarismo político que opera, plenamente, as institucionalidades democráticas dos poderes locais na Baixada Fluminense.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7800-1167>

Observatório de Favelas. Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia e Políticas Públicas, Laboratório de Estudos sobre Política e Violência. Angra dos Reis, RJ/Brasil.
marinhos.leandro@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8931-9285>

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia e Políticas Públicas, Laboratório de Estudos sobre Política e Violência. Angra dos Reis, RJ/Brasil.
rodrigues.andrej@gmail.com

Notas

- (*) Este trabalho é fruto de uma pesquisa que vem se desenvolvendo desde 2021 através de uma parceria entre o Observatório de Favelas, o Laboratório de Estudos sobre Política e Violência da Universidade Federal Fluminense (Lepov-UFF), o Laboratório de Análises da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-UERJ) e a Witwatersrand University (Wits). Participam da pesquisa, tanto nas atividades de coleta de dados quanto das análises aqui apresentadas um conjunto de pesquisadoras e pesquisadores a quem se deve também reputar os créditos sobre o material aqui apresentado: Raquel Willadino, Elizabete Albernaz, Thais Gomes, João Trajano Sento-Sé, Andrés Del Río, Daniel Octaviano, Isabele dos Anjos, José Mauro Pompeu, Paloma Oliveira, Junya Vicente Ferreira e Laís Almeida.
- (1) Queimados, Japeri, São João de Meriti, Magé, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi, Mesquita, Guapimirim, Belford Roxo, Itaguaí, Seropédica e Duque de Caxias.
- (2) Em 2005, policiais militares assassinaram 29 pessoas nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados, em episódio que ficou conhecido como “Chacina da Baixada”.
- (3) Embora, por definição, casos de latrocínio possam ter como motivação principal o interesse em bens materiais, nos casos específicos que agregamos à nossa base, nem mesmo a polícia descartou a motivação política para os crimes. Dessa forma, consideramos importante incluir esses casos em nosso levantamento para evitar um quadro subestimado.
- (4) Aqui utilizamos a classificação elaborada por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).
- (5) Foi o caso de um candidato a vereador em Duque de Caxias, assassinado a tiros no supermercado em que trabalhava (Nunes, 2020).
- (6) Disponível em: <https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 22 nov 2023.

Referências

- ALBUQUERQUE, E. A. A. (2020). A promessa e a ameaça – o funcionamento da violência como ferramenta política na Baixada Fluminense. *Geographia*, v. 22, n. 48. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/40765>. Acesso em: 20 nov 2023.
- ALVES, J. C. S. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, Consequência.
- APPADURAI, A. (2020). Estamos testemunhando a revolta das elites. *Blog do Laboratório de Etnografias e Interfaces do Conhecimento – LEIC*. Rio de Janeiro, UFRJ. Disponível em: <https://bit.ly/38NjIOF>. Acesso em: 16 out 2020.
- AYOUB, D. (2021). Terra e desafio: violência no campo, brigas e éticas de luta nos faxinais do Paraná. *Mana*, v. 27, n. 1, pp. 1-29.

- BARDALL, G. S. (2016). Violence, politics and gender. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- BELOCH, I. (1986). *Capa preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada*. Rio de Janeiro, Record.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. (2011). The logic of political violence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 3, pp. 1411-1445.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. (2023). Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjzWg/?lang=pt&s=08#>. Acesso em: 20 nov 2023.
- BUTLER, J. (2020). *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte, Autêntica.
- CARVALHO, J. M. de (1997), Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2.
- COSTA, H. H. P. da (2021). *Voto de sangue: mapeamento dos assassinatos de políticos no Estado do Rio de Janeiro (1988-2020)*. Trabalho de conclusão de curso. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- DAS, V. (2020). *Vidas e palavras: a violência e sua descida ao ordinário*. São Paulo, Editora Unifesp.
- FÓRUM GRITA BAIXADA; CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DA DIOCESE DE NOVA IGUAÇU (s./d.). Um Brasil dentro do Brasil pede socorro: relatório-denúncia sobre o descaso estatal para com a vida humana na Baixada Fluminense. Nova Iguaçu-RJ, Fórum Grita Baixada, Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu.
- HAN, B.-C. (2017). *Topologia da violência*. Petrópolis, Vozes.
- INSTITUTO MARIELLE FRANCO (2021). *Violência política de gênero e raça no Brasil 2021*. Rio de Janeiro, Instituto Marielle Franco. Disponível em: www.violenciapolitica.org. Acesso em: 13 ago 2022.
- KLEINMAN, A.; DESJARLAIS, R. (1995), "Violence, Culture, and Politics of Trauma". In: KLEINMAN, A. *Writing at the margin: discourse between anthropology and medicin*. Berkeley, University of California Press.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MBEMBE, A. (2018). *Necropolítica*. São Paulo, n-1 Edições.
- OBSERVATÓRIO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA E ELEITORAL (2022). *Boletim trimestral*. Rio de Janeiro, n. 10.
- OLIVEIRA, R. C. de (2007). Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 18, pp. 150-169.
- PAXTON, R. O. (2007). *A anatomia do fascismo*. São Paulo, Paz & Terra.
- RODRIGUES, A. (2018). *Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder*. Rio de Janeiro, Iser.
- _____. (2022). "Características do fascismo". In: RODRIGUES, A. et al. (orgs.). *Textos formativos desde as margens: periferia, território e interdisciplinaridade*. Jundiaí, Paco Editorial.
- RODRIGUES, A.; DEL RÍO, A. (2021). *O pior de nós: reflexões sobre militares, direitas e pandemia nos dois primeiros anos do bolsonarismo no poder*. Curitiba, CRV.
- RODRIGUES, A. et al. (2021). *Violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-e-politica-na-baixada-fluminense/>. Acesso em: 20 nov 2023.

RODRIGUES, A.; ALBERNAZ, E.; WILLADINO, R.; SENTO-SÉ, J. T.; DEL RÍO, A.; OCTAVIANO, D.; MARINHO, L.; GOMES, T.; POMPEU, J. M. (2022). *Violência e política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-politica-na-baixada-fluminense-e-baia-de-ilha-grande/>. Acesso em: 20 nov 2023.

RODRIGUES, A.; ALBERNAZ, E.; SENTO-SÉ, J. T.; DEL RÍO, A.; OCTAVIANO, D.; MARINHO, L. (2023). *Violência e política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande: as polícias e o poder político*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/23923/>. Acesso em: 20 nov 2023.

SILVA, B. R. da. (2008). *Memórias da luta pela terra na Baixada Fluminense*. Organização, apresentação e notas de Leonilde Servolo de Medeiros. Rio de Janeiro/ Seropédica, Mauad X/Edur.

STANLEY, J. (2022). *Como funciona o fascismo: a política do “nós” e “eles”*. Porto Alegre, L&PM.

Texto recebido em 15/dez/2023

Texto aprovado em 5/abr/2024

Political violence in Baixada Fluminense: political power and power to kill*

Violência política na Baixada Fluminense:
poder político e poder de matar

Leandro Marinho [I]
André Rodrigues [II]

Abstract

This article analyzes violence against political actors in Baixada Fluminense, a region comprising 13 municipalities located in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. The central hypothesis of this study is that violence, especially lethal violence, constitutes a central instrument for the organization of power relations and delimitation of areas of control and political influence in Baixada Fluminense. A related hypothesis suggests that, based on the victims' profile, political violence in Baixada is exercised within and between political elites connected with armed groups, notably militias.

Keywords: Baixada Fluminense; politics; power to kill; violence; militias.

Resumo

Este artigo analisa a violência contra atores políticos na Baixada Fluminense, região que reúne 13 municípios localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A hipótese central considera que a violência, sobretudo a violência letal, constitui instrumento predominante na organização das relações de poder e na delimitação de áreas de controle e influência política na Baixada. Uma hipótese correlata a esta avalia que, a partir do perfil das vítimas, a violência política na Baixada se exerce intra e entre elites políticas articuladas a grupos armados, com destaque para as milícias.

Palavras-chave: Baixada Fluminense; política; violência; poder de matar; milícias.



Introduction

For many decades, Baixada Fluminense, a region that spans across 13 municipalities¹ located in the metropolitan region of Rio de Janeiro, has figured into the social imaginary and in the news reports as a region characterized by strong criminal influences in politics and in the local economies and consequently, by the high incidence of violent crime within its borders. If we take the rates of intentional lethal violence as a parameter, for example, we will find that the region possesses higher indices than those verified in the capital and in the state as a whole (Rodrigues et al., 2022). The largest massacre in the history of Rio de Janeiro occurred, precisely, in Baixada Fluminense.² Evidently, Baixada Fluminense cannot be defined by the violence that is imposed on its territories, which are very unequal in size, density, socio-economic indicators, and social profiles. Nonetheless, given the ways in which violence manifests in the region and penetrates the power relations, it is necessary to observe it with close attention.

Baixada has gone through many economic cycles in its history, which were determinant for the configuration of its municipalities. It was an important route for the drainage of agricultural production from the countryside of the state of Rio de Janeiro at the end of the Empire and at the beginning of the Old Republic (First Brazilian Republic). Later, it became a large hub for the production of sugarcane and citric products. With the decline of the old rural properties and their agricultural production capacity, it was this scenario of a “wave of the land dividing agent” (Alves, 2020) in which the properties were distributed into smaller portions of land and sold. Since the second half of the 20th century, it was consolidated as a sort of area, a

bit rural, a bit urban, in which its municipalities became commuter towns for the proletariat labor force and for the low strata of the service sector employed in the city of Rio de Janeiro. Throughout all of these changes, its territories were redefined, and its population increased exponentially. In contrast, what seemed to be permanent, up to the present day, is the nexus between the constitution of local political powers and the use of violent means.

In the past, the work of killers and extermination groups made personalities appear, who through the updating of the coronelist legacy, which still found resonance after the New State (The Third Republic), had large local prominence, even arriving onto the national political scene. This is Tenório Cavalcanti's case who, also known as the “the man in the black hood”, gained notoriety precisely because of his personal relationships in influential economic and political circles, above all, in Duque de Caxias, and for his violent operations in the land conflicts in the region and against his political adversaries. Tenório was the councilman of Duque de Caxias, later, he became state deputy and federal deputy. He gained national fame for always being accompanied by “Lurdinha”, his machine gun, which he would carry with him even going into public arenas, from the local legislative houses to the National Congress, in a very symbolic summary of the nature of the political power that led him to his public career.

Today, the context of Baixada Fluminense is, obviously, very distinct from that of the time of Tenório Cavalcanti, but the interpenetration between violence and politics that marked its time period continues to be one of the marks of the region. It is exactly this relation that we will explore in this article.

The general objective of this research consists in comprehending, in the studied region, the articulation between the dynamics of violence, mainly, the power to kill and the day-to-day politics. It is a historical problem (Leal, 2012; Alves, 2020) which has become more intense recently (Marielle Franco Institute, 2021). The general hypothesis of the research is that the political violence is related to the conversion of armed power into that of political capital, revealing articulations among the political powers own processes and the operating dynamics of the criminal armed groups in the studied region. Evidence that indicates the plausibility of this hypothesis is the fact that, in the case of Baixada Fluminense, for example, there are large concentrations of cases of political violence in dominated areas by the militias (Rodrigues et al., 2022, p. 32).

We understand political violence as whatever type of aggression or hostility committed against political actors, or in other words, career politicians, activists, movement leaders, members of social movements, and journalists who have relevant roles in local political context and have suffered violence resulting from these roles. In addition to these modalities, however, we consider that it is crucial to contemplate, in our approach, the public diffusion of practices, values, and representations that convey the use of force and intimidation as legitimate elements of political practice. We consider that within these discursive practices reside important support not only for the upsurge of political violence as well as the perennality of the high rates of criminal violence that has characterized the sociability in Brazil since the latter quarter of

the 20th century. The forms of funding of these dynamics are more clearly specified in the section that deals with the methodology that we have utilized.

We understand the concept of political actors in a broad sense and we also identify, within this category, activists from different branches of so-called organized civil society and from different groups and collectives whose central identities find themselves in defense of the rights of vulnerable groups and the preferred victims of violence and deprivation of rights. As we have conceived it, political violence should also be understood as the set of violent acts perpetuated against such actors, that may have been carried out because of their roles. Finally, the involvement of these actors is especially relevant, given our choice of paying special attention to the dynamics of local politics.

In this article, we emphasize political violence as the aggression and hostilities committed against people that exercise activities of political nature, be it in institutional politics, or be it in activism and social movements. It is fundamental, in the meantime, we take into account that state violence is one of the most expressive and recurring forms of political violence (Kleinman and Desjarlais, 1995; Das, 2020; Mbembe, 2018; Besley and Persson, 2011; Bardall, 2015; Butler, 2020). It is crucial, in addition to this, that we understand that state violence is one of the pillars that structures the forms of political violence that we analyze here. The state, meanwhile, is not a detached case from those of the day-to-day relations of personality, proximity, vicinity, nor of familial relationship.

The data which we present here are the results of sources that precariously document the processes by which the political violence modulates power relations that unfold in daily life and construct meaning that structures animosity and disputes. As Ayoub defines in his work on land conflicts in Pinhão, in the state of Paraná, “[...] conflicts engender relations and daily life and they possess a narrative and performative dimension, from the field of public communication, in which the categories used to talk about disputes are also ways of living and doing them” (Ayoub, 2021, p. 3). Those that mobilize like this, the power to kill, as an extreme manifestation of their violent forms of exercising political power, also participate in everyday political life, in close relationships in their means of exercising territorial control. These close relationships are often through the dimension of kinship, such as the construction of “family politics” (Oliveira, 2007) which, at times, are established as true dynasties that dispute local power and seek to establish themselves as hegemonic in this control.

Another lesson that the work of Ayoub (2021) offers us, even though his ethnography is developed in such a distinct context from those that we study, is the centrality of the land conflicts in the construction of the processes of political violence. The agrarian conflicts are the central part of the history of violence in Baixada Fluminense (Silva, 2008; Alves, 2003). The recent news about the hypotheses regarding the motives for the murders of Marielle Franco and Anderson Gomes, for example, refer to the subject of *grilagem de terras*³ in the activities of the militias. When we then study the dynamics of political violence which passes through the cases that we present here, we have determined that the comprehension of the phenomenon

through the rubric of “urban violence”, or “criminal violence” is not the most appropriate. Thus, we work with the conception of political violence which refers to the structural aspects, historically constructed, that penetrate daily life, in the ways of thinking and understanding the social hierarchies, the power relations, and the collective ways of living. The threads of these forms of political violence pass through land disputes, control of territories, armed power which is exercised through a continuity between the operation of the state and the presence of criminal groups, and through the modes of power of local political elite.

Seeking to resume the manner through which armed power and political power are coordinated in the contexts of political violence in Baixada Fluminense, without exhausting its meaning, we can talk about three sources of which the vectors of aggression and hostility emanate. Firstly, there is a structural dimension, relative to the violence from coloniality and from the patriarchy: racism, misogyny and LGBTQIA+phobia. This source organizes just as much the circumstantial and localized processes, as the interjected, subjectivized, subcutaneous modes of political violence. Because it regards a structural phenomenon, the data presented here are connected to the processes that go beyond the borders of Baixada Fluminense and that can find resonance in other contexts of political violence (Ayoub, 2021; Observatório da violência política e eleitoral (Political and Election Violence Watch); Instituto Marielle Franco, 2021).

Secondly, we have violence that takes place from a fertile ground of political hatred socially disseminated and heated through the actions of groups that occupy strategic spaces

of power (Rodrigues e Del Río, 2021). That way, there is the presence of political ideologies whose content is marked by the hatred of alterity and through the cult of violence (Stanley, 2022; Paxton, 2007; Ap-padurai, 2020; Rodrigues, 2022).

Thirdly, there is the centrality of the power to kill as an instrument of territorial management. It refers to, however, the permanence of *mandonismo*⁴ and of homicidal clientelism, as a legacy of the coronelist system (Leal, 2012; Carvalho, 1997; Alves, 2003; Rodrigues et al., 2018; Rodrigues et al., 2021; Fórum Grita Baixada and Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu s./d.). The analysis of this vector shows that, to a large extent, it is the local powers that organize the criminal networks, its connection to the state and its political economy of the violent deaths (Rodrigues et al., 2018). Organized criminality would not be, then, a divergence from established political order but rather one of its dimensions. The cooperation between the extermination groups and the local powers is historical, just as it is a fact that the militia business ventures possess indissociable affiliations with that of political power.

However, these are the components of the concept of political violence that we have assembled and that have worked as an anchor of analysis in the previous work that we have carried out (Rodrigues et al., 2018, Rodrigues et al., 2021, Rodrigues et al., 2022; Rodrigues., 2023). It is important to highlight a perception that, in a certain manner, has also operated as a base for our work and was reinforced through the results we have obtained until now. Far from being a joint component, resulting from a configuration of historically rooted forces, political violence appears to us

to be a structural element of Brazilian politics. It comes from the our republican past and has been re-configured, very consistently, despite all of the institutional changes occurring throughout our last process of redemocratization. Studying political violence is, in a sense, identifying and untangling the strings that make up the authoritarian network that insists on setting the tone of our politics. The choice of local politics as a main focus of analysis opens us up to the possibility of conducting this investigation in a more refined manner.

The central hypothesis with which we work with is that the centrality of the power to kill, in politics, is related to the interpenetrations between local political forces and criminal organizations which possess large bellicose and financial power (Alves, 2020; Beloch, 1986).

Methodology

The data that support our hypothesis were collected from the survey of journalistic news on cases that occurred in the analyzed region. Major and local news web portals, digital archives of the largest circulating newspapers that specifically cover Baixada Fluminense – *O Globo; Extra; Meia Hora; O Dia* – and websites of public institutions, such as city halls, municipal council chambers, the Public Ministry and the Civil Police were used. We also utilized an online instrument for journalistic clipping that monitors and exports reproduced material in journalistic communication outlets in printed and digital formats. Altogether, more than 2 thousand news reports were accessed.

To conduct the searches, specific keywords were utilized, defined by the set of three types of descriptors: 1) those that correspond to the action, this is, the type of violence perpetuated against the victim; 2) those that correspond to the profile of the victim, or in other words, that concern his or her political activities; and 3) those that correspond to the location of the incident. In Chart 1, we have the syntax utilized in the searches.

The results found were systematized into a database where information is aggregated about the victim, his or her political and professional trajectories, the network in which they were inserted, and the dynamics of the aggression by which the victims suffered, divided between the following variables: name of the victim; the victim's alias; age of the victim; the victim's gender; color/race of the victim; political position which the victim held (if applicable); if the victim held political office before, which?; political alliances; political work of the victim when he or she died; the year of his or her candidacy (if applicable); city in which the political position was carried

out; region of incident (the occurred violent event); city where the incident took place; neighborhood of the incident; locale of the incident; complete address of the incident; year of the incident; date of the incident; dynamic of the incident; weapon used in the aggression; is there a suspicion of victim's participation in armed criminal groups?; which armed group could be involved?; the armed group that dominates the location of the incident; sources of information.

We also made dossiers on the victims aiming for the best understanding possible regarding the circumstances in which the violence to which they were subjected occurred. Consequently, apart from the analysis of the cases of violence in themselves, we also investigated the networks of the relationships of the victims, what, in the majority of the cases, ended up revealing the involvement of them with various political, economic, and criminal groups. Given the limits of this paper, it will not be possible to explore all of the material contained in these dossiers, but some of the information contained in them

Chart I – Descriptors utilized in the searches through journalistic news of the cases of political violence

Set I - Action	"gunshot" OR "gunshots" OR "dead man" OR "dead woman" OR "homicide" OR "execution" OR "executed woman" OR "executed man" OR "attack" OR "assassination" OR "assassinated man" OR "assassinated woman" OR "aggression" OR "aggressions" OR "physical aggression" OR "stabbing" OR "punch" OR "kick" OR "frontkick" OR "stalking" OR "kidnapping" OR "threat" OR "extortion" OR "blackmail" OR "defamation" OR "swearing" OR "insult" OR "harm" OR "racism" OR "homophobia" OR "misogyny" OR "machismo (chauvinism)";
Set II – Profile	"man candidate" OR "female candidate" OR "councilman" OR "councilwoman" OR "male mayor" OR "female mayor" OR "male deputy" OR "female deputy" OR "male senator" OR "female senator" OR "male politician" OR "female politician" OR "administrator" OR "advisor" OR "canvasser" OR "activist" OR "political leader";
Set III – Location	"Queimados" OR "Japeri" OR "São João de Meriti" OR "Magé" OR "Nova Iguaçu" OR "Nilópolis" OR "Paracambi" OR "Mesquita" OR "Guapimirim" OR "Belford Roxo" OR "Itaguaí" OR "Seropédica" OR "Duque de Caxias".

will be included in our analysis and will serve as the basis for our general understanding of the political context of Baixada Fluminense.

It is important to highlight that, in our studies, we do not view the political motivation of the analyzed crimes with the same logic as the police investigations. In them, we have perceived, by means of what is informed in our sources, to be recurring that the police investigations rush to discard the political motivations of the crimes as a means of avoiding the pressure from public opinion and from the political powers that, typically, is directed towards these types of aggression. Our underlying criteria are, however, the actual political activities of the victims. Thus, we reject only those aggressions for which our sources may point towards evidence well defined from other motivations.

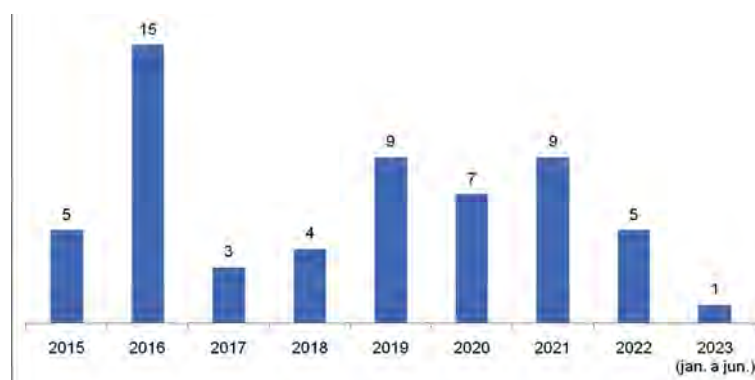
For the cases of execution, our historical series encompasses the period understood between 2015 and June of 2023. For the other cases of political violence, our database has records from 2021 to June of 2023.

Panorama of the cases and the profile of the victims

According to the definition of political violence with which we have worked and with the defined search parameters for the research, in relation to lethal violence, our survey found 53 cases of summary execution, three cases of larceny⁵ and two cases in which there was a kidnapping followed by an execution. We believe that it is important to not discard larceny cases because given the dynamics of local political violence, it is recurrent that the authors of the practices of execution seek to forge robbery scenes followed by death as a way of throwing off the investigations and hiding their political motivations.

Thus, we have a total of 58 assassinations of political actors between 2015 and June of 2023, all of them occurred in Baixada Fluminense. This means that, on average, every 53 days, approximately one political actor was assassinated in the region.

Graph 1 – Historical series of political executions in Baixada Fluminense between 2015 and Jun 2023



Source: own survey from the research.

As we can see, the year of 2016 – an election year for the municipality – is that in which the highest number of assassinations is registered of political actors (15) in the period of time studied. For the next year, a certain oscillation is observed, having a drastic reduction in the quantity of deaths in 2017 but with an increasing quantity of cases beginning in 2018 and maintaining this elevated quantity from 2019 to 2021. Therefore, in the second electoral cycle of the series, in the place of a peak in the election year, we have an increase in cases in the previous year, having even more cases in the following year of the elections – in the first year of the municipal political terms –, which is only changed throughout the year 2022 and in the first semester of 2023. Continuing to monitor the cases of political executions in Baixada Fluminense, it will be possible to observe if the years of municipal

elections have any influence on the oscillation of the impact of this type of violence, in the event that the deaths rise again in the second semester of 2023 and throughout 2024.

In that which is referred to as the non-lethal forms of political violence, according to the records from our database, what we see for these types of violence only events occurred between January 2021 to June 2023; we have a total of 38 cases: 14 cases occurred in 2021; 14 cases occurred in 2022; and six cases occurred in the first half of 2023. Adding up all of the assassinations to the other forms of political violence, we arrive at a total of 92 cases of violence against political actors that occurred in Baixada Fluminense between January 2015 and June 2023, which is to say that every 33 days we have one victim for every incident of political violence.

Table 1 – Non-lethal violence against political actors in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Year	Types of violence	Number of cases
2021	Attack on human life	6
	Threat	4
	Attack	1
	Depredation of political space	1
	gunshot injury	1
	Invasion of political space	1
	Subtotal 2021	14
2022	Attack on human life	6
	Threat	4
	Attack on the campaign trail	2
	Physical aggression	2
	Subtotal 2022	14
2023	Physical Aggression	3
	Attack on human life	2
	Depredation of political space	1
	Subtotal 2023 (until June)	6
Total		34

Source: own survey from the research.

In relation to the profiles of the victims, from the onset, we can say that there is a very evident pattern: they are, majority, white men of middle age. This profile differs greatly from that which was encountered, historically, in the preferred victims of intentional lethal violence in general all throughout Brazil, black youth. One of the factors that helps us explain the high incidence of cases of political violence among white men, certainly, is the low access that woman and black people have to institutional politics in Baixada Fluminense. According to the data that we have collected from the

Superior Electoral Court (TSE), only 27% of all of the candidates for councilman in the region, between 2004 and 2020, were women. In the last five municipal elections (2004, 2008, 2012, 2016, and 2020), only 54 women were elected adding up all of the municipalities of Baixada Fluminense, a number that corresponds to only 7% of all of the elected politicians. In regard to black people, unfortunately, the data from TSE does not allow us precise verification, since for the majority of the candidates, there is no information in regards to color and race.

Table 2 – Sex of the victims of cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Sex	Number of victims
Men	77
Women	14
N/A (not applicable)	1*
Total	92

Source: own survey from the research

* The only case in which it was not possible to fill out the variable for sex was of one political space that was invaded.

Tabela 3 – Cor/raça das vítimas de casos de violência política ocorridos na Baixada Fluminense entre Jan 2015 e June 2023

Color/race	Number of victims
White	51
Black	27
No Information	13
N/A (not applicable)	1*
Total	92

Source: own survey from the research

*The only case in which it was not possible to fill out the variable color/race was of a political space that was invaded.

Table 4 – Age range of the victims of cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Age range	Number of victims
20-29	6
30-39	18
40-49	26
50-59	19
60-69	2
70-79	1
No information	17
N/A	3*
Total	92

Source: own survey from the research

*The three cases in which it was not possible to fill out the variable age and, therefore, make the variable age range were a case of invasion of political space and two cases of deprecation of political space.

When we return our focus on the political parties to which the victims were affiliated, we perceive that no other legend specifically was predominant. Of the 92 cases in our database, for the 40 in which we were not able to obtain data on the political part of the victim or if he or she was affiliated with some legend or there wasn't this sort of information. There were cases, also, in which the variable is not applicable, such as in the cases of violence against groups of people or political spaces. Therefore, we find that the distribution is pulverized among various parties. In the mean-time, there is a greater quantity of victims with links to parties that can be identified as belonging to the political spectrum that goes from the right-of-center to the right.⁶ In a certain manner, this reflects a hegemony of political parties of this area in

Baixada Fluminense. According to data from TSE that we systematized, political parties from the left or left-of-center only 180 (24%) were elected of the 764 councilmen elected in the region in the last four elections.

In what is refers to the political activities of the victims, the majority of the aggressions are connected to the position of councilman, having fallen victim: 14 candidates for councilman; 13 councilman in office; six advisors of the councilmen; five substitute councilmen; four ex-candidates for councilman; three ex-councilmen; one canvasser for a councilman, and one family member of a candidate for councilman, adding up to more than half (47) of all of the cases found (92). It is worth noting that, at least, one ex-councilman, one substitute councilman, and one candidate were also community leaders.

Table 5 – Political parties of the victims of the cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 through June 2023

Political party	Number of victims
MDB	6
PSDB	4
AVANTE	3
DEM	3
PTC	3
PCdoB	2
PDT	2
PL	2
PP	2
PROS	2
PSB	2
PSL	2
Solidariedade (Solidarity)	2
PHS	1
PMB	1
PMN	1
PRB	1
PRTB	1
PT do B	1
PTB	1
PV	1
REDE	1
Republicanos (Republicans)	1
SD	1
UNIÃO	1
no political party affiliation	1
Total number of valid cases	48

Source: own survey from the research.

The political positions connected to the municipal secretaries also had a relevant number of victims: five ex-secretaries, three secretaries in office, one undersecretary, and one executive secretary were targets of aggression.

One case that case arouse strangeness and doubts about the classification utilized to differentiate between the political activities of the victims is that which we classify as “blogger and administrator of news websites”. This type of figure, however, has become more and more common in the political scene in more

recent years, not only in Baixada Fluminense, but also in many regions of the state and of the country. This figure is someone who, not necessarily, has some political affiliation; also, who is not exactly a journalist by academic qualification, but that, from the administration of a page, channel, or news website can have some type of influence on the local political context, on occasion, through the presentation of complaints or unfavorable news about politics from the region. These figures, often times, leave these virtual platforms in order to

build political careers, with a focus that their posts elevate them to positions in which they can obtain some political capital. As we have pointed out in our publications (Rodrigues et al., 2021; Rodrigues et al. 2022; Rodrigues et al., 2023), the access to political capital also can mean the exposure to the risk of being a target of political violence employed in local disputes

of power. This was the case of the blogger in question, whose car was shot with firearm bullets in an attack.

Just as much as the professional occupations of the victims, besides journalistic material, we also consulted TSE's database, as much as the realization in which the news did not offer such information, since a large

Table 6 – Political Role of the victims in cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Types of political involvement	Number of victims
Candidate for councilmen	14
Councilmen	13
Parlament Advisor	8
Ex-Municipal Secretary	5
Substitute Councilman	5
Ex-candidate for councilman	4
Campaign Trail	3
Candidate for State deputy	3
Ex-councilman	3
Municipal Secretary	3
Union Member/Union	3
Indirect Victim with no political role	3
Political Space	3
Municipal Public Manager	2
Political Supporter	2
Candidate for Federal Deputy	2
State Deputy	2
Mayor	2
Security	2
Political Activist	1
Blogger and Administrator of news sites	1
Body Guard	1
Ex-candidate for Federal Deputy	1
Ex-candidate for mayor	1
Ex-mayor	1
Family member of the candidate for councilman	1
Prosecutor of the Municipal Chamber	1
Municipal Undersecretary	1
Municipal Executive Secretary	1
Total	92

Source: own survey from the research.

part of the aggressions happened to people that held elected positions or have held them at some moment. In Table 6, we have all of the occupations that resulted in our selective database, with the indicator of the quantity of victims. In Table 7, we grouped, in four categories, the occupations with the highest frequency among the victims and whose roles are equal or at least very similar. The information found revealed that most

of violence happened to political actors who were, or are, politicians that had political terms underway, many civil servants – such as administrators, parliamentary advisors – and, mainly, merchants, business owners, security officers and ex-security officers. It is important to note that at least three victims were security officers – among them, two were suspects of being a part of militia groups, and one was assassinated while working.⁷

Table 7 – Occupation of the victims of the cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Occupation	Number of victims
No information	25
Merchant	10
Military Police	8
Business owner	7
Other	4
Deputy	3
Not applicable	3
Professor	3
Security guard	3
Parliamentary advisor	2
Doctor	2
Reformed Military Police	2
Councilman	2
Ex-Military Police	2
Public Administrator	2
Administrator	1
Administrative agent	1
Traffic agent	1
Blogger	1
Shopkeeper	1
School Principal	1
Student	1
Ex-civil Police	1
Government employee	2
Firearms instructor	1
Journalist	1
Metal structure assembler	1
City Council Prosecutor	1
Total	92

Source: own survey from the research.

Table 8 – Professional occupation groups of the victims of cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Occupation	Number of victims
Business person (merchants and local business owners)	17
Police and ex-police (military and civil)	13
Civil servants (administrators, assessors, and career civil servants)	8
Politicians in office (deputies and councilmen)	5
Other occupations	49
Total	92

Source: own survey from the research.

Table 9 – Professional occupation groups of the victims of cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Large occupation group	Number of assassination victims	Number of victims of attacks against human life
Police and ex-police	9	3
Business owners	14	2
Government Employee	5	1
Politicians	2	2
Total	30	8

Source: own survey from the research.

Politicians in office, civil servants, business owners, police, and ex-police not only were the most prevalent victims of aggression in general, in terms of their political activities, as they were also the most likely victims of assassinations and attacks against human life. More than half of the cases of violence that resulted in death and those that had the intention to kill where those happening to political actors with these occupations, emphasizing, again, for those that comprise the group “business owner” and for those who belong and belonged to the police forces.

As explained above, the data allows us to infer that there is a correlation between most of the profiles of the victims and the main profile of the political elite who have had offices in the chambers and city halls of Baixada Fluminense: men, white, older than 40 years old, with large help from the local business community, mainly merchants (Rodrigues et al., 2021). In addition to this, the high number of police, ex-police, and even private security victimized by the political violence also have a certain correlation with the expressive quantity of candidacies coming from the domain of

security in Baixada Fluminense. As we have demonstrated in previous studies (ibid.), just like in the relations to the participation in pleas as much in what refers to its electoral success, candidates coming from careers in security (Military Firemen; reformed military officers; military and civil po-lice; and security guards) are over-represented in Baixada Fluminense in comparison to other areas of the state. In this way, we can affirm that the profile of the victims of the police violence in Baixada Fluminense, above all in relation to the assassinations, suggests a violence that is exercised intra and inter political elite and is apart of the processes of power disputes.

Armed power is centralized in this dispute. Firearms were the main instrument utilized by the aggressors on the victims in the cases that we mapped, demonstrating the prevalence of armed power and the manifestation of the power to kill as a modulator for the practice of political violence in Baixada Fluminense. Gunshots from firearms were utilized not only in assassinations and attacks against life, but also in the cases of attacks on the campaign trail, for example. It should also be noted that, in the cases of threats made on online social networks and letters, death threats are also pre-sent, which could involve the use of firearms, given the characteristics of political violence in the region.

Table 10 – Means employed in the cases of political violence occurring in Baixada Fluminense between Jan 2015 through June 2023

Means employed in the aggression	Number of cases
Firearm	75
Physical Aggression	7
Cell phone messages	3
Social Media	2
Verbal	2
letter	1
White paint	1
No information	1
Total	92

Source: own survey from the research.

Violence, politics, and territory

A Fundamental aspect in the way in which violence and politics are connected in Baixada Fluminense is territorial. As the research on the region with this issue indicates (Beloch, 1986; Alves, 2020; Albuquerque, 2020; Paz, 2021; Rodrigues et al., 2018, Rodrigues., 2021, Rodrigues et al., 2022; Rodrigues et al., 2023), be it in the activities of groups that exercise the power to kill and seek to convert it into political and economic capital, be it in the movement of groups that have economic and political capital and hire or align themselves with those who have the power to kill, the control over the territories is essential for the stabilization and/or the expansion of its political and economic domains. Among the cases in which we have access, we have many narratives in which disputes are connected to political power (main around the office of councilman) and the activities of armed groups that operate in the illegal market, with an emphasis on the militia.

Given the large amount of police victims of political violence in Baixada Fluminense, the centrality of armed power and the general

knowledge that police officers are involved in the setups of illegalities with armed groups that operate in the territories of the region, we tried to identify, in our databases, each time that a police officer had been involved in one of the cases that we encountered, between 2015 and 2023, and the context of such involvement. According to the database, 38 police officers had been involved, in some form, in the incidents of political violence, be it as a victim, as an aggressor, or as part of the political relations of the victims. Altogether, police officers were victims; eight were identified as aggressors; and 16 others were identified as having some type of political relationship with some of the victims. Table 11 shows the police officers involved in the incidents of political violence in a segmented manner.

With a nominal record of these agents in our databases, we could deepen of analysis and at least, investigate their trajectories, so that it was possible to also identify a series of reports associated with them. Most of them are accused of involvement with militia groups. The police and ex-military police officers are those who had the most connected to these groups.

Table 11 – Police officers that appear in the incidents of political violence occurring between Jan 2015 and June 2023

Type of officer	Number of officers
Military police officer	30
Ex-Military police officer	6
Civil police officer	1
Ex-Civil police officer	1
Federal police officer	1
Total	39

Source: own survey from the research.

Almost half of these police officers worked in the two municipalities which, not by mere co-occurrence, they were those with the highest number of incidents of political violence: Duque de Caxias and Nova Iguaçu, which had, respectively, nine and eight police officers involved in the cases of the sort. In the period in which we analyzed, all of the municipalities of the region had, at least, an incident occurring

within its borders. The municipalities with the largest number of cases, with ample advantage were, as we affirmed: Duque de Caxias, with 21 cases; Nova Iguaçu, with 16 cases. These were also the cities with the highest number of recorded executions in our study. Only the cities of Guapimirim and Mesquita did not have assassinations on political actors in the analyzed period within their borders.

Table 12 – Police officers accused of involvement with militia groups which appear in incidents of political violence occurring in Baixada Fluminense Jan 2015 through June 2023

Type of officer	Militia	No Information	Total
Military police officer	18	12	30
Ex-Military police officer	5	1	6
Civil police	0	1	1
Ex-Civil police officer	1	0	1
Federal police officer	0	1	1
Total	24	15	39

Source: own survey from the research.

Table 13 – Types of political violence by municipality (Jan 2015 through June 2023)

Municipality of the incident	Type of political violence											Total
	Execution	Attack against human life	Larceny	Kidnapping and execution	Threat	Physical aggression	Attack	Gunshot injur	Attack on the campaign trail	Invasion of political space	Depredation of political space	
Duque de Caxias	10	6	0	0	0	3	0	0	0	1	1	21
Nova Iguaçu	11	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	16
Magé	7	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	10
Nilópolis	5	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	9
Belford Roxo	1	0	0	1	3	2	0	0	2	–	0	9
Seropédica	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
S. J. de Meriti	4	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	7
Itaguaí	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Queimados	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Japeri	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Guapimirim	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Mesquita	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Paracambi	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	53	14	3	2	8	5	1	1	2	1	2	92

Source: own survey from the research.

Important data, that deserves being emphasized, is the fact that in relation to the totality of the incidences analyzed, in only six occasions did the victim suffer aggression in another city – which is that where the victim works. All of these cases were incidents of execution, there was only one incident in which the victim was kidnapped in the city where he worked and resided and was brought to a neighboring municipality.

Looking at an even closer level of analysis, we seek, in our research, to also verify if the cases of political violence encountered in our survey had occurred in areas (favelas, neighborhoods, and districts) where there is an overt presence or influence of armed groups and what is the nature of such groups – whether militiamen or criminal factions, that deal, predominantly, in drug trafficking. This search was made from the journalistic material itself which we accessed about the cases and the other news by means of which it may have been possible to verify if, when a certain incident of political violence occurred, the region of the incident had under its control or influence of some armed group and which armed group would this one be. They also served as a source of interviews held throughout the cycles of research developed with *Observatório de Favelas* (Favela Watch). Additionally, for the purpose of checking, we go back to the Historical Map of the Armed Groups for the occurred incidents between 2018 and 2021, the last three-year period analyzed by the researches from the New Illegalities Study Group and by *Fogo Cruzado* (Crossfire).⁸ All of the sources were challenged and, in the existence of divergence – which happened in only three cases occurring between 2016 and 2017 –, we opted to favor the journalistic sources.

With the exception of the events occurring in the online world and the incidents that had outcomes in official political spaces – for which we utilize the classification “not applicable” (N/A) –, in addition to those for which we were not able to precisely determine the location of the occurrence or whether the area in question was controlled by some criminal group – classified as “not identified” (N/I) –, we had a total of 52 cases in which we could identify the nature of the armed group that controls or exercises influence on the region of the event of political violence.

In Table 14, we can observe that most of the incidents of political violence in Baixada Fluminense were registered in territories controlled by the militias. Of the total number of cases encountered, more than a third (34) occurred in areas in which militiamen operate, while 144 occurred in areas whose control belong to criminal factions, and four cases followed one after the other in areas in which there is a simultaneous presence of militia groups and criminal faction groups.

In a manner of qualifying the data found even more, analyzing the reports offered by journalistic news on the cases, we also seek to identify whether there were suspects on the part of the police in the responsibility or the participation of the armed groups in the recorded incidents of political violence in our database. The Tables 15 and 16 show the results of the intersection made among the variables that concern the types of political violence, the information on which type of armed groups would be involved in the aggression, and which armed group exercises control or influence in the region of the incident of political violence.

Table 14 – Types of political violence occurring in controlled areas by armed criminal groups in Baixada Fluminense between Jan 2015 and June 2023

Type of violence	Types of armed violence				
	Militia	Faction	Militia and Faction	NA*	NI*
Execution	26	7	0	0	20
Larceny	1	0	0	0	2
Kidnapping and Execution	0	2	0	0	0
Attack against human life	6	4	0	0	4
Threat	0	0	0	8	0
Attack	1	0	0	0	0
Physical Aggression	0	0	2	0	3
Attack on the Campaign Trail	0	0	2	0	0
Depredation of political space	0	1	0	0	1
Invasion of political space	0	0	0	0	1
Gunshot wound	0	0	0	0	1
Subtotal	34	14	4	8	32
Total			92		

Source: own survey from the research.

*N/A – Not Applicable

*N/I – Not Identified

Table 15 – Types of violence versus armed groups suspected of involvement in the attacks

Types of violence	Armed group suspected of involvement			
	Militia	Faction	No Information	NA
Execution	23	5	25	0
Larceny	1	0	2	0
Kidnapping and execution	0	2	0	0
Attack against human life	1	4	9	0
Threat	0	1	5	2
Attack	0	0	1	0
Physical aggression	0	0	2	3
Attack on the campaign trail	0	0	2	0
Depredation of political space	0	0	1	1
Invasion of political space	0	0	1	0
Gunshot wound	0	0	1	0
Subtotal	25	12	49	6
Total			92	

Source: own survey from the research.

Table 16 – Armed group suspected of involvement *versus* armed group that controls or influences the region

Armed group suspected of involvement	Group that controls or has influence in the region				
	Militia	Faction	Militia and drug traffickers	Not identified	NA
Militia	21	0	0	4	0
Faction	0	11	0	0	1
No Information	13	3	4	24	5
N/A	0	0	0	4	2
Subtotal	34	14	4	32	8
Total			92		

Source: own survey from the research.

Historically, in the grammar of power that is conjugated in Baixada Fluminense, a logic reigns that is founded on the instrumentalization of violence. From the barons and colonels to the militia bosses and “bosses of the area”, arriving at the extermination groups, violence serves as a source of consolidating political power, accumulation of economic capital and territorial control. In the last decade and a half, at least, important changes have been developing in the standards of criminality in the region and, as a consequence, in the way violence has been exercised in it. In this period, many criminal groups emerged, they amplified their activities or migrated to their municipalities. Among them, the largest and most organized militia of the state, that expanded its operation, before restricted to the capital of the state, for Baixada Fluminense, in a fundamental move to understand local geo-politics. Advancing, firstly, through the occupation of cities and strategic bus stations connected to their original stronghold, located in the west zone of Rio de Janeiro, progressively, the group arrived in the main cities of Baixada Fluminense and added

to their criminal ventures: stealing of crude petroleum, earthmoving services, and the extraction and selling of sand, infiltrating the sector of civil construction and local politics. As expected, this migration towards Baixada Fluminense opened doors for alliances with different local criminal groups, but also resulted in conflicts by zones of dominion and influence.

This situation here that has emerged has amplified new arrangements and tensions that, at the same time, reflect and mold the political dynamics of Baixada Fluminense. Currently, the strong presence of, at least, three large militia groups is observed, which control distinct neighborhoods and locations in many cities, establishing connections and offering support to different political groups, many times, competing amongst each other. Together with the volatility of the relations and political alliances in the region, the advance and competition among these groups have resulted in a reorganization of the criminal networks and of the political interests, having a direct impact on the intensification of political violence.

The data that we have systematized and analyzed indicate that violence, above all, through the power to kill, organizes the relations of local power and have great influence, on many layers, in institutional power. Violence is, however, an expression of the exercise of local power. In this exercise, the rationality of the businesses operated by the criminal networks in Baixada, is carried out with intense coordination with the processes of building political markets and with tensions, interests, disputes, conflicts, and negotiations that characterize the operation of local political and economic elites. Politicians, businessmen, and armed groups, especially the militias, are associated with “schemes” for the political and economic exploitation of territories and political assets aiming at a particular appropriation (Rodrigues et al., 2021). In this manner, the dynamics of violence that victimizes political actors in Baixada Fluminense, particularly its political elites, they can be interpreted as an important indicator of the existence of a real political economy of death. Those whose arms are directed towards politicians, in the context of disputes of power, also, probably, they utilize the power to kill daily to build local power, in a chain that connects politics and criminal businesses.

Conclusion

Armed violence is the reoccurring element in the daily political life in the context studied, mainly in what is referred to as Baixada Fluminense. The monitoring of the incidents of political violence saw a considerable deceleration in the number of incidents, mainly

in 2023. In this historical series, meanwhile, it suggests that there is a downward trend in the periods between the election process and others. Our study demonstrates, however, that it is necessary that we pay attention to the closeness of the municipal elections of 2024, when the networks of power usually establish their alliances and intensify their conflicts.

Our data that we analyzed throughout this article shows, consistently, just as much the contingency of political violence in the context of Baixada Fluminense as much as its penetration in the day-to-day power relations. The framework that results from our analysis suggests that there is a broadening of the reach of authoritarian norms of power based on the resurgence of political violence, mainly of hostilities and aggression based on the power to kill. These arrangements of violent power are historically installed in the studied region and seem to be gaining force. There is, in addition to this, fertile political terrain for the expansion of political language based on hate speech of alterity, the power of weapons, and in the desire to annihilate the other. The perspectives of consolidating democratic parameters of political power and institutional power seem to have lost in the last rounds to the advancement of violence, especially of the power to kill as an instrument of power.

The arrangement that blurs the lines between legal and illegal, in an overview in which police and illegal armed groups figure into the landscape of violence analyzed here, describes the framework in which the power to kill is, constantly, converted into economic capital and political capital. The scenes that we analyze describe disputes for power whose competitors, frequently, exercise their prerogatives from the access and the availability

of the power to kill. There is, in Baixada Fluminense, a history of political careers built, with its foundation, on this power, authorizing new local bosses and reproducing the power of the real political dynasties that build, with the use of the bullet, their hegemonies.

The data that we present express the centrality of the power to kill, in daily politics, and up-dates the meanings of other studies that have been denouncing, analyzing, and formulating critical tools in order to understand violence in Baixada Fluminense (Alves, 2020; Albuquerque, 2020; Belock, 1986; Silva, 2008; Forúm Grita Baixada (Scream Baixada Forum) and Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu (Center for Human Rights of the Diocese of Nova Iguaçu) s./d.). These results also point to an interpretation of these arrangements of political violence coordinated by structural and historical processes (Leal, 2012; Carvalho, 1997). They also facilitate the dialogue with other contexts

of political violence and the modes of locations of power that surpass the limits of Baixada (Ayoub, 2021; Observatório da Violência Política e Eleitoral (Political and Election Violence Watch), 2022; Instituto Marielle Franco (Marielle Franco Institute), 2021).

We consider, lastly, that political violence in the region and the centrality of the power to kill in the dynamics of politics are important aspects for the comprehension of the logic that organizes the illegal markets and the structured operated by the local homicidal networks. The intimate relationship between political power and armed power describes a scene in which violent homicide has a structural character, representing a phenomenon of order, and not that of disruption. Thus, it deals with a violent order, with strong traces of political authoritarianism that fully operates the democratic institutionality of local power in Baixada Fluminense.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7800-1167>

Observatório de Favelas. Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia e Políticas Públicas, Laboratório de Estudos sobre Política e Violência. Angra dos Reis, RJ/Brasil.
marinhos.leandro@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8931-9285>

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia e Políticas Públicas, Laboratório de Estudos sobre Política e Violência. Angra dos Reis, RJ/Brasil.
rodrigues.andrelj@gmail.com

Notes

- (*) This paper is the result of research that has been developed since 2021 from a partnership between Observatório de Favelas, the Laboratório de Estudos sobre Política and Violência from the Federal Fluminense University (Lepov-UFF), the Laboratório de Análises da Violência from the State University of Rio de Janeiro (LAV-UERJ), and Witwatersrand University (WITs). They participated in the research, just as much in the activities of data collection as much as in the analyses presented here, a set of researchers to whom credit should also be given on the material presented here: Raquel Willadino, Elizabete Albernaz, Thais Gomes, João Trajano Sento-Sé, Andrés Del Rio, Daniel Octaviano, Isabele dos Anjos, José Mauro Pompeu, Paloma Oliveira, Junya Vicente Ferreira, and Laís Almeida.
- (1) Queimados, Japeri São João de Meriti, Magé, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi, Mesquita, Guapimirim, Belford Roxo, Itaguaí, Seropédica, and Duque de Caxias.
- (2) In 2005, military police assassinated 29 people in the municipalities off Nova Iguaçu and Queimados, an episode that became known as “*Chacina da Baixada*” – (Baixada Massacre).
- (3) A practice of falsifying documents in order to acquire land.
- (4) Mandonismo is a Brazilian term used in sociology and political science to describe a ruler of sorts, boss, or colonel who controls strategic resources and from the control of these strategic resources this individual impedes certain political and economic freedoms of the populations that needs those resources.
- (5) However, by definition, cases of larceny may have, as a main motive, material goods as their interest, in the specific cases that we have added to our base, even if the police have discarded the political motives of the crimes. For this reason, we consider it important to include these cases in our survey to avoid an underestimated framework.
- (6) Here we utilize the classification developed by Bolognesi, Ribeiro and Codato (2023).
- (7) This was the case of candidate for councilman in Duque de Caxias, assassinated by gunshots in the supermarket in which he worked (Nunes, 2020).
- (8) Available on <https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/> accessed on: Nov 22 2023.

References

- ALBUQUERQUE, E. A. A. (2020). A promessa e a ameaça – o funcionamento da violência como ferramenta política na Baixada Fluminense. *Geographia*, v. 22, n. 48. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/40765>. Acesso em: 20 nov 2023.
- ALVES, J. C. S. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, Consequência.

- APPADURAI, A. (2020). Estamos testemunhando a revolta das elites. *Blog do Laboratório de Etnografias e Interfaces do Conhecimento – LEIC*. Rio de Janeiro, UFRJ. Disponível em: <https://bit.ly/38NjlOF>. Acesso em: 16 out 2020.
- AYOUB, D. (2021). Terra e desaforo: violência no campo, brigas e éticas de luta nos faxinais do Paraná. *Mana*, v. 27, n. 1, pp. 1-29.
- BARDALL, G. S. (2016). Violence, politics and gender. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- BELOCH, I. (1986). *Capa preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada*. Rio de Janeiro, Record.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. (2011). The logic of political violence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 3, pp. 1411-1445.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. (2023). Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZwG/?lang=pt&s=08#>. Acesso em: 20 nov 2023.
- BUTLER, J. (2020). *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte, Autêntica.
- CARVALHO, J. M. de (1997), Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2.
- COSTA, H. H. P. da (2021). *Voto de sangue: mapeamento dos assassinatos de políticos no Estado do Rio de Janeiro (1988-2020)*. Trabalho de conclusão de curso. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- DAS, V. (2020). *Vidas e palavras: a violência e sua descida ao ordinário*. São Paulo, Editora Unifesp.
- FÓRUM GRITA BAIXADA; CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DA DIOCESE DE NOVA IGUAÇU (s./d.). Um Brasil dentro do Brasil pede socorro: relatório-denúncia sobre o descaso estatal para com a vida humana na Baixada Fluminense. Nova Iguaçu-RJ, Fórum Grita Baixada, Centro de Direitos Humanos da Diocese de Nova Iguaçu.
- HAN, B.-C. (2017). *Topologia da violência*. Petrópolis, Vozes.
- INSTITUTO MARIELLE FRANCO (2021). *Violência política de gênero e raça no Brasil 2021*. Rio de Janeiro, Instituto Marielle Franco. Disponível em: www.violenciapolitica.org. Acesso em: 13 ago 2022.
- KLEINMAN, A.; DESJARLAIS, R. (1995), "Violence, Culture, and Politics of Trauma". In: KLEINMAN, A. *Writing at the margin: discourse between anthropology and medicine*. Berkeley, University of California Press.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MBEMBE, A. (2018). *Necropolítica*. São Paulo, n-1 Edições.
- OBSERVATÓRIO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA E ELEITORAL (2022). *Boletim trimestral*. Rio de Janeiro, n. 10.
- OLIVEIRA, R. C. de (2007). Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 18, pp. 150-169.
- PAXTON, R. O. (2007). *A anatomia do fascismo*. São Paulo, Paz & Terra.
- RODRIGUES, A. (2018). *Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder*. Rio de Janeiro, Iser.
- _____. (2022). "Características do fascismo". In: RODRIGUES, A. et al. (orgs.). *Textos formativos desde as margens: periferia, território e interdisciplinaridade*. Jundiaí, Paco Editorial.

- RODRIGUES, A.; DEL RÍO, A. (2021). *O pior de nós: reflexões sobre militares, direitas e pandemia nos dois primeiros anos do bolsonarismo no poder*. Curitiba, CRV.
- RODRIGUES, A. et al. (2021). *Violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-e-politica-na-baixada-fluminense/>. Acesso em: 20 nov 2023.
- RODRIGUES, A.; ALBERNAZ, E.; WILLADINO, R.; SENTO-SÉ, J. T.; DEL RÍO, A.; OCTAVIANO, D.; MARINHO, L.; GOMES, T.; POMPEU, J. M. (2022). *Violência e política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-politica-na-baixada-fluminense-e-baia-de-ilha-grande/>. Acesso em: 20 nov 2023.
- RODRIGUES, A.; ALBERNAZ, E.; SENTO-SÉ, J. T.; DEL RÍO, A.; OCTAVIANO, D.; MARINHO, L. (2023). *Violência e política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande: as polícias e o poder político*. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/23923/>. Acesso em: 20 nov 2023.
- SILVA, B. R. da. (2008). *Memórias da luta pela terra na Baixada Fluminense*. Organização, apresentação e notas de Leonilde Servolo de Medeiros. Rio de Janeiro/ Seropédica, Mauad X/Edur.
- STANLEY, J. (2022). *Como funciona o fascismo: a política do “nós” e “eles”*. Porto Alegre, L&PM.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Warren Moore Jr., email: rioenglishexperience@gmail.com

Received: December 15, 2023
Approved: April 5, 2024

Coronelismo sem sujeito: ilegalismos coloniais e concentração de poder

Colonelism without a subject:
colonial illegalisms and power concentration

José César de Magalhães Júnior [1]

Resumo

No curso *Em defesa da sociedade*, Foucault aborda o trânsito entre políticas que, inventadas nas colônias, retornam à Europa, no que ele chama de “colonialismo interno”. Graham faz disso uma imagem pela qual trata da crescente militarização das grandes capitais do mundo segundo o modelo da ocupação colonial. Mas o que retorna das periferias para os grandes centros mundiais não é apenas militarização, mas um conjunto de relações que escapam às leis e à dimensão oficial, a que Foucault dera o nome de ilegalismos. Embora ele nunca tenha analisado o jogo destas relações entre centro e periferia, estas táticas de contornamento das normas aparecem como matéria de certa tradição crítica brasileira cuja acuidade analítica vamos retomar.

Palavras-chave: ilegalismos; Michel Foucault; colonização; coronelismo; Victor Nunes Leal.

Abstract

In Society Must Be Defended, Foucault approaches the movement between political practices that, originated in colonial territories, return to Europe (“internal colonialism”). Graham makes a metaphor out of this concept, through which he addresses the growing militarization of the world’s great capitals according to the model of colonial occupation. However, what returns from the peripheries to the great world centers is not just militarization, but a whole set of relationships that escape the laws and the official dimension, which Foucault called illegalisms. Although he never analyzed the interplay of these relationships between center and periphery, the tactics of circumventing norms appear as a matter of reflection for a certain Brazilian critical theory, whose analytical acuity we intend to revisit.

Keywords: illegalisms; Michel Foucault; colonization; colonelism; Victor Nunes Leal.



Introdução

Quando o geógrafo britânico Stephen Graham (2013), em um texto de intervenção breve e contundente, sugeriu a noção – que, mais tarde, o notabilizou – do “bumerangue de Foucault”, não podia divisar o continente teórico que faria emergir. Graham retoma um comentário de Michel Foucault à importância da conquista colonial para a invenção de formas políticas a serem praticadas no espaço europeu. A partir de Foucault, ele quer enfatizar a situação experimental de zonas coloniais convertidas por suas potências em laboratórios de contenção e guerra interna a populações civis. Mais tarde, essas táticas de forte militarização da vida civil podiam ser aplicadas no próprio território das metrópoles coloniais, a fim de realizar a efetiva contenção de suas populações internas, sempre sob o risco de sedição.

A referência ligeira ao tema deste “colonialismo de retorno”, sempre na relação com a política interna dos Estados europeus, aconteceu na aula de 4 de fevereiro de 1976 do curso no *Collège de France* que ficou, depois, conhecido como *Em defesa da sociedade* (Foucault, 2010). Trata-se do curso sobre a estatização de um tipo de discurso histórico, aquele que, no rescaldo do romantismo das doutrinas nacionalistas do século XIX, interpreta a origem dos povos por seu antagonismo belicoso com civilizações rivais. É o discurso mitológico da “guerra das raças”, incorporado como matriz do direito público de diversos Estados europeus. Para Foucault, esse discurso será, no decorrer do século XIX, integrado a políticas de Estado que realizam discriminações culturais, políticas, classificatórias e hierarquizantes, no interior das populações nacionais. Ele está no

fundamento de uma formação política que Foucault denomina como “racismo de Estado”, que, sob o signo da guerra, atravessaria perpendicularmente toda a política moderna e teria seus epígonos no racismo abertamente exterminista dos totalitarismos do século XX.

Graham (2016) quer, contudo, fazer aparecer desde aí outra face da genealogia que Foucault empreendera. Instado pela crescente violência que, hoje, os Estados dirigem abertamente contra suas populações nacionais (ou, antes, contra os setores tidos como marginais e “de risco”, segmentos, contudo, cada vez mais ampliados das classes populares), ele enfatiza a emergência dessa permanente militarização da gestão estatal, do convívio civil e da vida urbana, das frações racializadas da população tomadas como alvo no interior das sociedades avançadas do mundo contemporâneo. Violência institucional, antes, só praticável nas periferias mais remotas do sistema mundial de nações (ou além das famigeradas *amity lines*, teorizadas por Carl Schmitt).¹ Relativizando a oposição entre centro e periferia do capitalismo mundial, as grandes metrópoles do mundo avançado seriam cada vez mais administradas como territórios fraturados entre “zonas verdes” pacificadas e áreas conflagradas, ocupadas por imigrantes e outras populações desclassificadas, sob extenso e intensivo controle de rastreamentos, vigilância contínua, barreiras e *checkpoints* (Graham, 2016; Brown, 2009; Das e Poole, 2004). A agressiva normalidade das margens do sistema, de países e territórios em contenção permanente (sob “guerras de baixa intensidade”) pela estabilização de populações e recursos econômicos e políticos, vai sendo, aos poucos, interiorizada à urbanidade ordinária dos antes pacatos cidadãos do primeiro

mundo, atualmente em busca de bodes expiatórios e culpados tangíveis e imputáveis por sua situação financeira e social declinante.

Do “colonialismo reverso” (ou “interno”) de Foucault ao “efeito bumerangue” de Graham, o trânsito entre situações periféricas ou coloniais e os centros decisórios das sociedades avançadas torna-se tema de primeira grandeza no ensaísmo crítico, atravessado ainda pela atualidade da maré epistemológica das lutas por reconhecimento dos grupos subalternizados, da denúncia das dominações de gênero, do antirracismo e da assim chamada decolonialidade.² Mas, entre os que vivem ao sul do Equador, este trânsito não é exatamente uma novidade. Há dele indícios, já há bastante tempo, numa sedimentada tradição de pensamento crítico (Schwarz, 2019a e 2019b) que, na análise das então chamadas limitações estruturais para a instalação de uma sociedade moderna em um país de pesado passivo colonial e escravista, fez ver uma plethora de recursos e artifícios que, mesmo sob condições de aberta violência e profunda desconexão administrativa, econômica e política, deu curso a um tipo muito peculiar de dominação. Esses recursos parecem cada vez mais ajustados às realidades disruptivas das sociedades avançadas do mundo desenvolvido em colapso (Arantes, 2004).

Como essas análises puderam, ao menos parcialmente, antecipar, para nossa especulação doméstica, desenvolvimentos que só depois teriam assento nas teorizações das principais linhagens críticas do mundo avançado é matéria a ser debatida um pouco adiante. Que a nossa tradição crítica possa, ela também, reverter numa radicalidade renovada para o pensamento social das sociedades avançadas seria um “efeito bumerangue” de segunda ordem

que, por muito que seja esperado, contudo, não podemos calcular. Voltemos, então, por ora, à invenção fecunda de Graham. Vejamos mais de perto o que ainda se pode extrair desta iluminação rápida de Foucault, fulguração que, no curso de 1976, cristalizou na imagem que nos deu o geógrafo britânico de uma urgente e, para alguns, oportuna derrocada trágica das formações de integração social do Ocidente.

Foucault: da guerra ao direito

É fato que Graham deu à noção de “colonialismo interno”, de Foucault, uma atualidade que, embora não fosse diretamente visada ali, em 1976, tem sua pertinência pelo valor de demonstração daquilo que é, hoje, patentemente dramático na segregação de frações inteiras da população e na militarização deliberada que corrobora esta cisão nos grandes centros urbanos. Condição que, se é recente nas cidades globais do primeiro mundo, está desde sempre na paisagem das periferias modernas do Sul. O uso que faz do comentário foucaultiano está, aliás, em afinidade, inclusive, com as recomendações de método da “caixa de ferramentas” que Foucault quis abrir. Mas a referência específica, da qual emerge o comentário de Foucault sobre “toda uma série de modelos coloniais que foram trazidos para o Ocidente e que fez com que o Ocidente pudesse praticar também em si mesmo algo como uma colonização” (Foucault, 2010, pp. 120-121), está menos no presente das relações entre centro e periferia capitalistas que no tempo mesmo em que a colonização se instalara. O efeito retroverso da colonização na organização política

dos reinos e impérios europeus é indicado pela referência já do final do século XVI que ele apresenta na aula.

É a citação de um argumento em apoio à centralização do poder na Grã-Bretanha, datado de 1581, que suscita o comentário de Foucault (ibid.). O argumento é peça da enorme controvérsia que tem lugar na Inglaterra quando da difícil sucessão da rainha Elisabeth I, antessala da União das Coroas de Escócia, Irlanda e Inglaterra, de 1603. A ascensão dos Stuarts, na figura do rei Jaime, da Escócia, se fará numa controvérsia sobre os direitos do trono e aqueles do Parlamento. A União das Coroas é o objetivo do rei e a sucessão dá a ocasião para se fazer valer sua intenção de, por força da União, alijar o Parlamento e recuperar as prerrogativas divinas e absolutas da monarquia. Para tal, o argumento de um dos seus apoietas, o escocês Adam Blackwood, vai apelar para “uma estranhíssima, mas importantíssima, analogia” (ibid., p. 120), na correspondência entre três vetores: a então corrente conquista colonial da América, coetânea da sucessão; a velha invasão e conquista normanda da Saxônia, de 1066; e a centralização pretendida pelo rei Jaime.

No texto de Blackwood, o fato da colonização, no século corrente, atualizaria um velho direito de conquista medieval, de garantir ilimitados poderes, que a soberania quer fazer valer sobre seus súditos na metrópole. É de direitos que se está tratando aí, de seu eventual fundamento na conquista e do trânsito desses direitos da colônia para a metrópole.³ A guerra aí comparece como fundamento, não como ameaça. O que está em jogo é uma pretensão de direitos fundada na legitimidade da conquista de um povo por outro que, por força deste

ato, ganharia a prerrogativa extraterritorial de impor suas leis. E da transmissão do fundamento de um direito que se constitui assim, de fato, nas colônias, para se resolver os termos de uma complicada sucessão dinástica na metrópole. Não há como não indicar aí a inversão: é no espaço exterior ao direito comum, nas colônias, que se busca o fundamento de uma soberania europeia.

No Parlamento Inglês, surgem contra-argumentos que igualmente historicizam as leis, contudo em termos opostos. Para a maioria dos representantes, a invasão normanda resultou, no fundo, não numa conquista, mas no exercício de uma sucessão dinástica legítima. O rei vitorioso, soberano da Normandia e herdeiro da coroa da Saxônia, ao derrotar seu rival, herdara a coroa do rei morto, e, portanto, submetera a vitória de seu exército à lei do povo (e de seu Parlamento) cujo rei derrotara. Desde então, precisa tomar como suas as leis da Saxônia. Isto válido para os moderados. Para os radicais no Parlamento, *levellers e diggers*, entretanto, uma nova inversão: Jaime I está certo na narrativa da conquista, mas suas pretensões, com ela, são espúrias: as leis da monarquia são, de fato, leis estrangeiras e, logo, ilegítimas. O Parlamento não pode anuir as leis de conquista sem ameaçar a soberania da Inglaterra. Se o rei assim pretende, deve ser visto como inimigo. A querela opõe direitos contra direitos, ora no fundamento histórico da legitimidade, ora no conteúdo normativo de sua vinculação. No desenrolar da controvérsia, aparece a carta da Conquista da América em curso, como prova da atualidade legítima de uma pretensão que se funda na guerra. O jogo das correspondências entre o poder extraterritorial da conquista colonial e o exercício da

soberania no território da metrópole, de toda forma, dizia respeito, na aula de Foucault, a algo mais que as técnicas de controle militar sobre o povo e a terra conquistados.

Do direito aos ilegalismos

Esta enorme problematização histórico-jurídica de uma soberania em causa, entre sua fragmentação por diferentes reinos e sua unificação, é uma das formas primeiras que assume, neste curso de Foucault (2010), em 1976, o discurso histórico da “guerra das raças”. Na Inglaterra do final do século XVI, invoca-se e contesta-se o direito de um povo submeter outro a suas leis: o direito público está em suspenso; a legitimidade do poder está em causa; a legalidade das condutas é duvidosa. Tem-se aí o caldo das controvérsias onde fermentarão, a seguir, as revoluções inglesas e todas as suas sedições e banimentos (muitos deles, como sabemos, para o território das colônias americanas, sombra ultramarina que, desde então, paira sobre todas as crises das soberanias europeias). Mas todas essas disrupções de natureza eminentemente política, que têm lugar entre líderes e grupos dirigentes da comunidade, mas que podem evoluir – e, de fato, culminaram – na revolta e na sedição, toda essa criticabilidade do direito, e mesmo as exigências mais radicais de sua derrogação, não são senão os extremos de uma conflitualidade mais difusa e generalizada que atravessa todo o tecido das convenções sociais, mesmo nos momentos de paz, ainda que só alcance os próceres nas situações agudas de crise.

A sedição como recusa absoluta da lei é o extremo de um gradiente que Foucault já apresentara antes como muito mais diferenciado e

que recobre toda a gama daquilo que, já em 1973, ele definira como ilegalismos. Práticas de violação sistemática de leis e regulamentos, condutas ora abertamente ilegais ora fazendo das leis um uso puramente instrumental e tático, manipulando seus limites e as tolerâncias dos aparatos de repressão e controle, os ilegalismos atravessam as formações sociais de alto a baixo e, aqui e ali, formam sistemas de relações bastante estáveis, embora sempre circunstanciadas, entre diferentes classes, “por ser quase um modo de funcionamento da sociedade inteira” (Foucault, 2015, p. 131).⁴

Os ilegalismos não são tratados no curso de 1976, mas num conjunto de aulas de um curso anterior de Foucault, aquele dos anos de 1972-1973, depois publicado como *A sociedade punitiva* (ibid.). Ali, essas práticas são descritas como a formação de um espaço estratégico em que a velha nobreza, a burguesia ascendente, os populares e os funcionários do Estado absolutista realizam entendimentos que têm por referência as leis, mas que instauram, entre os sujeitos concernidos por uma regulamentação, um espaço de negociações e acordos extraleais, na maioria provisórios, mas alguns bastante duráveis. Esses acordos estabilizam certos usos da lei que não a vinculação estrita das condutas ao conteúdo das normas. A letra da lei serve de referência para estabelecer, em suas margens, os excessos, eventuais abusos, os escamoteamentos tolerados, as “vistas grossas” e brechas, aquilo que, segundo uma economia dos interesses e valores em jogo, será ou não consentido, ignorado, visado ou reprimido, nas tantas condutas que escapam à norma.

A capacidade de cada uma das classes, ou grupos de interesse implicados nesta negociação, realizarem estas filtragens – ou a “gestão diferencial” dessas práticas – é uma

função da influência social desses grupos, ou da sua riqueza material (para comprar ou vender “proteção” e outras “mercadorias políticas”),⁵ sua ascendência moral, do acesso diferencial a mecanismos de sanção, controle e punição. A apropriação desses recursos é alvo de lutas na sociedade. E a aurora do mundo moderno, com a ascensão da classe burguesa, é a ocasião para uma conflagração generalizada dessas lutas; dá lugar a uma enorme desestabilização desses acordos ilegais ou extralegais, e muda o foco daquilo que, daí em diante, será fortemente reprimido ou tolerado, sob a cobertura oficial da igualdade de todos ante a lei. Para Foucault, uma grande crise política, que aparece como crise de legitimidade, ou a reversão completa de uma ordem social, por meio de uma revolução, por exemplo, tem como substrato efetivo uma crise dessa “gestão diferencial dos ilegalismos”.⁶

Em perspectiva histórica, Foucault formula a hipótese de que a emergência do encarceramento como punição universalmente aceita, desde o século XIX, apesar de sua absoluta estranheza ao conjunto variado de castigos e sanções pensados e previstos pelo reformismo do direito penal de fins do século XVIII, só se explica pela função que a prisão e a polícia precisam desempenhar numa reformulação generalizada do equilíbrio geral dos ilegalismos entre as diferentes classes. O desequilíbrio das forças – não apenas representadas, mas evidentemente reais e envolvidas em acordos sempre contingentes, ainda que estáveis – é o efeito da assunção da burguesia nas funções produtivas, comerciais, mas também jurídico-políticas.

Por um lado, a riqueza burguesa adquire uma forma física e móvel, de circulação ampla, e não mais restringida às prerrogativas e

privilégios especiais, na arrecadação de emolumentos da velha aristocracia, ou na pura riqueza fiduciária dos coletores oficiais e dos erários públicos. A riqueza expressa-se, agora, numa enorme coleção de mercadorias; logo, ao alcance dos trabalhadores que as produzem ou as vendem, mas não as possuem, e delas podem pretender se apropriar, desperdiçar, deixar perecer ou deliberadamente depredar. Mudança, portanto, no objeto dos ilegalismos populares: da fraude aos regulamentos estritos do Antigo Regime (para a qual sempre contou com a cumplicidade dos ilegalismos burgueses), para o roubo e depredação dos bens da própria burguesia.

Enquanto ascende às posições dominantes, a burguesia, por outro lado, toma posse também do aparato estatal de controle jurídico-legal. E o ilegalismo popular, do qual a classe burguesa antes se acumpliciava, no contornamento das legislações do Antigo Regime – no contrabando, na evasão fiscal, na violação dos regulamentos corporativos, naquilo que certa sociologia política atual chama, por referência a Foucault, de “ilegalismos de direitos” (Amicelle e Nagels, 2018, pp. 8-9) –, na medida em que, agora, este ilegalismo se dirige contra o patrimônio e o investimento desta classe (“ilegalismo de bens”), ele precisa ser duramente combatido. Situações liminares como a do contrabando, com seus registros falsos, a rede de pequenos funcionários já previamente dispostos a fazer vistas grossas (muitos já aliciados e pagos), os receptadores das mercadorias “frias”, etc., foram, muitas vezes, reconvertidas para o roubo deliberado, sem que os ilegalismos populares que operavam a reconversão se dessem conta da mudança do campo estratégico em que operavam. Já não podiam mais contar com o apoio dos ilegalismos burgueses,

cujas forças, agora, em sua maioria, estavam engajadas na direção estratégica oposta, passaram para o outro lado, o da repressão às condutas desviantes (curiosa versão foucaultiana da velha tópica da “traição burguesa” vista, aí, entretanto, desde baixo).

A repressão policial e a reclusão carcerária são, desde aí, os instrumentos de uma separação de certas práticas populares que, então, se tornaram intoleráveis. Elas vão participar da invenção de um meio popular segregado: a delinquência (Foucault, 2000). Daí o choque dramático na ordem da moralização de condutas gerado pelo súbito desajuste de economias morais inteiras que decorria da mudança de alvo estratégico dos ilegalismos de diferentes classes sociais. E a escalada da prisão como modo de punição à ilegalidade que se define pela segregação de uma fração dos meios populares. A unificação da legislação penal com o aparato coercitivo da polícia e da prisão corresponde a um mais alto grau de centralização de poder político, por comparação à dispersão das forças e ilegalismos do Antigo Regime, operado então pela dominação burguesa em escalada histórica e seus efeitos disruptivos.

O ilegalismo no espelho

Nas aulas sobre os ilegalismos, suas crises e reconversões estratégicas, nenhuma referência às práticas da política colonial. Há apenas indicações muito ligeiras, nas notas de preparação manuscritas (mas não referenciadas em aula)⁷ a alguns de seus efeitos: ao enorme influxo de riqueza móvel que a exploração colonial propiciou e que se faz presente nos portos da Inglaterra, suscetível aos desvios e

contrabandos dos populares do cais, trabalhadores das docas, funcionários de navios, estivadores e outros empregados de ocasião, em permanente contato com a enormidade material da afluência das companhias de comércio ultramarinas. Mas nenhuma referência direta à grande produção instalada ou ao assombroso mercado internacional de mão de obra escravizada que, aliás, no século XIX, ganhava novo fôlego⁸ e abria grandes oportunidades para o roubo, o contrabando, o desvio de finalidade e o descumprimento de leis e regulamentos (Chalhoub, 2012). Nenhuma menção ao drama das incongruências patentes entre estruturas econômicas, interesses políticos, ordenações administrativas, exercício dos poderes de justiça, todos em desconformidade com as intenções originárias dos planos da colonização, e com pouca sinergia para articular, na própria Colônia, caminhos e soluções novos; toda a inadequação das normas às coisas que configuraram a condição ordinária da vida colonial, com enormes aberturas para “condutas de ofício”, e desafios mesmo para domar o território e submetê-lo a alguma ordem dos interesses dos homens de mando.

Colônias e a escravização modernas não foram, de fato, assunto das preleções de Foucault.⁹ E, entretanto, alguns de seus temas são patentes nos escritos de historiadores brasileiros (alguns mais antigos que os dele) que têm por objeto os dilemas da exploração colonial. Disso não podemos avançar aqui senão uma breve amostra. Desde os mais clássicos e que escreveram sobre tais dilemas muito antes dele, como Caio Prado Jr. em seu mais notório trabalho, *Formação do Brasil contemporâneo* (Prado Jr., 1994), ainda na década de 1940, nos primórdios da organização, por aqui, da pesquisa historiográfica

profissional – ao mesmo tempo, já crítica, por suposto –, dava fé aos leitores das dificuldades no trato com documentos oficiais da Colônia que versassem sobre a ordem administrativa instalada e seus desenvolvimentos. Essas dificuldades com os documentos não se faziam por motivos outros que os da própria realidade visada, donde a irritação do autor com uma “legislação administrativa” que lhe aparecia como completamente “desconexa” e refém de particularismos *ad hoc*. Casuística que não é contida nem pelas Ordenações Filipinas, mas, ao contrário, depois delas, “decorreram, até o momento que nos ocupa, século e meio de cartas de lei, alvarás, cartas e provisões régias, ordens, acórdãos, assentos e que mais, formando todo o conjunto embaralhado e copioso da chamada *legislação extravagante*”. Ao que acrescenta que a “desorganização” é maior no que toca à administração da Colônia, pois, aqui, as Ordenações sequer foram capazes de revogar legislações mais antigas que, aqui e ali, seguiram em vigência, de tal modo que “é todo este caos imenso de leis que constitui o direito administrativo”. E o resultado é que “as leis não só não eram uniformemente aplicadas no tempo e no espaço, como frequentemente se desprezavam inteiramente, havendo sempre, caso fosse necessário um ou outro motivo justificativo para a desobediência” (ibid., pp. 300-301).

Os tais ilegalismos – ainda que evidentemente sem o termo que corresponde ao conceito – comparecem nas descrições de Prado Jr., em algumas das modalidades só muito mais tarde apresentadas por Foucault, por exemplo, naquilo que o filósofo veio a chamar, em 1973, por “ilegalismos do poder” (Foucault, 2015). Caio Prado, trinta anos antes, afirmando o caráter intermitente da precária administração dos negócios coloniais pelo Império Português,

denuncia que a intervenção da Coroa só é eficaz no alcance curto da imediata arrecadação dos tributos. Ele argumenta, por exemplo, que, na Real Extração, o sistema que visa bloquear quaisquer intervenções do governador da capitania de Minas Gerais (que deveria coordenar a extração do ouro), como até do governador-geral, e mesmo antes, já no regime da Intendência dos Diamantes, “não é ditado por um espírito superior de ordem e método, mas reflexo da atividade de desconfiança generalizada que o governo central assume com relação a todos seus agentes, com presunção muito mal disfarçada de desleixo, incapacidade, desonestidade mesmo, em todos eles” (Prado Jr., p. 309).

O historiador denuncia a impossibilidade de vigorar, no interior destas disposições, as condições mínimas para uma organização racional do poder: “A confiança com outorga de autonomia, contrabalançada embora por uma responsabilidade efetiva, é coisa que não penetrou nunca nos processos da administração portuguesa” (ibid.). Ao que, contraditoriamente, acrescenta, como atenuante das suspeições da Coroa, que tal intento de controlar diretamente as regiões mais ricas de forma insular, na mais absoluta desconfiança de sua própria organização de controle, como dos poderes dos colonos, por ela mesma instaurados, justificasse, por outro lado, pelo “espírito de indisciplina que reina por toda parte e em todos os setores”. Tal “espírito reinante” entre os colonos é, nas admoestações de Prado, aquilo que (no exercício do anacronismo deliberado que realizo neste texto como primeira aproximação da questão) Foucault chamaria de “ilegalismos dos privilegiados”, forma acabada do exercício de contornamento das leis que vige entre a aristocracia europeia e o monarca, tanto quanto, aqui, entre a oligarquia patrimonialista, e cuja

“consequência mais flagrante, e que se reflete diretamente no terreno da administração, é a do solapamento da autoridade pública, a dissolução de seus poderes que se anulam muitas vezes diante de uma desobediência e indisciplina sistemáticas” (ibid.).

A exasperação de Prado Jr. – por comparação com o que, não o historiador, mas o político acreditava dever ser a norma de organização moderna da sociedade brasileira – deixa patente aquilo que, bem mais tarde, Foucault precisará de uma viravolta teórica para fazer ver: na colônia, é pacífico que os tais ilegalismos precedem, de longe, a norma e o direito.¹⁰ Não se trata de uma perversão colonial, mas de uma perspectiva que escancara o que, na Europa, talvez não estivesse visível a olho nu. Se a visada de Caio Prado Jr. inaugura esta perspectiva, sua exasperação com nossa própria condição talvez não o deixasse dar o passo seguinte: os ilegalismos que ele vê como deficiências, embora também os reconheça como estruturais na formação periférica, assumirão papéis decisivos na conformação política do país. São indícios do soerguimento de uma ordem, mesmo que não oficial, mais que da desordem. Desde logo, nas dissidências que levariam, a seguir, ao caldo da insatisfação das elites coloniais locais contra a administração do Império ultramarino, e que irromperá, por exemplo, na Inconfidência, como em outras lutas e rebeliões anticoloniais que, desde aí, tomarão curso. Pesquisas bem mais recentes sobre o quadro institucional de relativa fragmentação política, sobretudo (e não à toa), em Minas Gerais, insistirão justamente aí.

Para não deixar de, ao menos, mencionar o mais emblemático desses estudos, o de Laura de Mello e Souza, é preciso dizer que a historiadora reconstrói, no final da década de

1990 (Souza, 1999), sua pesquisa pioneira da década anterior (Souza, 2017), quando aporta indicações sobre a difícil aplicação das leis no território relativamente urbano, heterogêneo e povoado de escravizados, grandes e médios senhores, funcionários régios e trabalhadores livres pobres das Minas, para a garantia dos direitos da Coroa sobre a exploração e circulação de grandes volumes de riqueza em moeda bruta. A historiadora versa sobre outras tantas intervenções de pesquisa, dela e de outros colegas, sobre assuntos que ela mesma julga tangenciar, a partir de suas explorações nos arquivos das Devassas da Arquidiocese de Mariana, as rebeliões nas minas, alguma conivência dos próprios administradores locais com garimpos irregulares e faiscaidores (alguns mesmo escravizados), o estatuto ambíguo dos negros coartados, e contrabando, muito contrabando até mesmo de diamantes, sob a cobertura, ao mesmo tempo, da férrea legislação de repressão ao roubo no Tejuco.

A partir daí, o livro fornecia um prisma para as controvérsias que, a propósito de pesquisas aprofundadas e então recentes nos arquivos mineiros, colocavam a questão da fragmentação do poder, dos regulamentos rígidos e restritivos na exploração dos minérios, o alto custo da transgressão destes códigos, da complexa subordinação dos colonos ao Império Português ou sua renitência nos pequenos desvios, na insubordinação ou mesmo nas revoltas como a trágica Inconfidência. Tudo isso com muita sensibilidade para as dissensões que práticas de ilegalismos bastante frequentes faziam sedimentar e aparecer como resistências, mais ou menos renitentes, à dominação colonial. E, entretanto, talvez pelas questões prementes do tempo em que foram escritos, estes estudos não têm a mesma atinência para os nódulos e

pontos de ancoragem em que estas divergências poderiam fazer acumular novos centros de controle e filtragens, nova administração hierarquizante de práticas legais ou ilegais dentro do país em formação. A ênfase, nestas pesquisas, não está aí.

Interessa enfatizar dois movimentos por elas apresentados. Nas Minas do XVIII, esses ilegalismos representavam o interesse de administradores menores e seus prepostos, associados a contratadores irregulares que, em alguma medida, feriam o monopólio do Império Português e, logo, mesmo que em pequena monta, pretendiam rivalizá-lo, na dispersão de autoridades e comissionados autárquicos e semidissidentes cuja irredutibilidade podia ser, até certo ponto, mesmo estimulada pela coroa portuguesa, em vista das necessidades de expansão ou povoamento. Em outro momento, mais a frente, já sob o regime imperial brasileiro do século XIX, em plena capital do Rio de Janeiro, o contrabando massivo de escravizados que exasperava o chefe de polícia Euzébio de Queiróz, ilegalidade flagrante de grande monta e soma de recursos financeiros, dentre os negócios talvez mais rentáveis da jovem nação, era operação centralizada pelos grandes potentados rurais que, a um só tempo, passaram também a fazer figura de grandes capitães do comércio de exportação e senhores absolutos da economia da Fazenda Nacional (Chalhoub, 2012).

A história brasileira em retalhos vai fazendo emergir formas de concentração desses ilegalismos, instrumentos de acumulação de poder de uso generalizado, dadas as oportunidades alimentadas por uma economia quase que integralmente oficiosa, frequentemente apoiada nos interstícios de uma regulamentação esparsa em que as “zonas de sombra” são

mais extensivas que aquelas recobertas pela lei. Toda a gama de orientações, condutas e valores que escapam às normas oficiais e legais constitui, por efeito deste enorme passivo colonial e periférico que nos define, um manancial para pesquisas que busquem os nós e os entroncamentos capazes de realizar a acumulação de sentidos, instrumentos e forças que, a partir destas “zonas de sombra”, sustentam uma ordem social ou uma dominação cujos lastros não coincidem com a lei. Numa sociedade que se reproduz em condições de semiclandestinidadade, as ocasiões para a acumulação de poder, concentração de forças e eventual centralização política são, ao menos, tão frequentes nas regiões onde se concentram os ilegalismos quanto podem ser as expressões de revolta genuína ou insubordinação.¹¹ A tradição crítica brasileira é, mais uma vez, uma fonte donde enfeixar a direção estratégica geral que estas táticas locais já tomaram em seu caminho para a centralização de esquemas de poder contingentes, embora bastante sedimentados e eficientes na conformação de poderosos grupos políticos. Ela pode fornecer auspiciosas indicações para nosso fecundo presente, aqui, como alhures. O inventário dos recursos de interpretação que esta tradição pode aportar para pesquisas com este corte também precisa ser começado.

Estratégia coronelista

Victor Nunes Leal (2012) foi certamente um dos primeiros autores que, estudando as famigeradas incongruências da formação social brasileira, viu nelas bem mais que deformações, incompletudes ou insaturação das instituições.

Ele lida, ainda no final da década de 1940, e partindo dos dados do Censo, com um dos mais dramáticos quadros de desajuste da realidade nacional: quase dois terços da população reside, por esta época, ainda no campo, sem praticamente nenhum acesso à terra ou, pelo menos, sem nenhuma capacidade de garantir sua sobrevivência a partir dela; desta população espoliada que vive de favor em terra alheia exige-se autonomia dos interesses e capacidade de isenta autorrepresentação por um sistema político então razoavelmente moderno, dotado de eleições periódicas e acirrada competição entre grupos políticos baseados nos municípios. Os quadros empíricos da pesquisa confirmam a enormidade do abismo social em que o Brasil figura, entre a modernidade quimérica de certas pretensões institucionais e legais e o chão batido das condições reais de sua impossibilidade.

No que concerne à perspectiva construída, esta pode ser considerada em duas direções. Por um lado, a interpretação alia-se às visões tradicionais do pensamento social que veem as classes populares como meramente subordinadas no sistema político, “massa de manobra” encabrestada ao mando pessoal dos potentados rurais (coronéis), mesmo sob a modernização das instituições e a vigência da regra moderna da disputa eleitoral. Mas, por outro, para além da visão tradicional das classes populares subordinadas, Victor Nunes descobre, nas articulações do arcabouço político-eleitoral que descreve, algum espaço para os engajamentos voluntários e seus agenciamentos estratégicos. Nisso, ele é não apenas pioneiro de uma análise “moderna” das instituições, como visionário de um campo de reflexão sobre a dimensão estratégica da política brasileira.

É o historiador José Murilo de Carvalho¹² (2012) quem adverte, nas várias homenagens que prestou ao autor, para o primeiro dos sentidos desse pioneirismo. A tese é, para os acanhados padrões acadêmicos de seu tempo, temerária: ele não faz uma monografia, embora, até então, o estudo de caso parecesse ser o único método para elucidar as vicissitudes do mando pessoal e do poder privado sobre a administração pública nas localidades. Mas é aí mesmo que reside sua ambiciosa originalidade. O objeto da tese não é o que parece: não se vai descrever, mais uma vez, as idiosincrasias de certo coronel e as peculiares relações de dependência que engendra entre seus subalternos, ou das quais ele é também refém; mas o “sistema coronelista”, um arcabouço de relações de dependência mútua e troca de favores que estrutura o aparato eleitoral e todo o trânsito de influência e privilégios que faz do pleito uma peça na conservação, em condições adversas porque formalmente democráticas, dos poderes já estabelecidos.

No “sistema coronelista”, o coronel é apenas o nível mais imediato na distribuição de poder, aquele do mando direto, numa cadeia de relações que, partindo deste, sobe para os diferentes níveis em que atuam os astuciosos chefes partidários; vereadores e prefeitos em dívida moral com estes chefes; deputados estaduais, federais e senadores, com sua influência para nomeações, provisões e cargos na administração do município ou do Estado; o Presidente da República, sua “base” a ser contemplada e o cardápio das vantagens de que dispõe para ampliá-la; como também os governadores estaduais, principais núcleos de poder numa ordem na qual os circuitos econômicos, fortemente regionalizados e diretamente

conectados aos centros de negócios estrangeiros, se fazem muitas vezes mais importantes que o próprio governo da República.

E, entretanto, é do mais elementar se não também o mais arcaico, autoritário e informal desses líderes, o provinciano coronel, que, intrigantemente, se tolerarão toda sorte de insolências e pretensões descabidas, abusos mesmo e violências; a fraude, a corrupção, o aberto descumprimento da lei, como a afronta pública às autoridades, que não se admitirá de mais ninguém. Dos desmandos e ilegalismos do coronel dependerá, aliás, muitas vezes, o poder efetivo do governo nas localidades, o exercício da repressão policial, a cobrança dos impostos e o credenciamento aos benefícios e subvenções públicos. Aos excessos e corrupções opulentas desses mandões irredutíveis do sertão, as autoridades farão “vistas grossas”; crimes cujos efeitos a institucionalidade oficial vai corroborar.

E, ao contrário do que parece, contudo, a carta branca concedida ao prepotente coronel, se ela o coloca muitas vezes fora do alcance das leis, não faz dele o potentado soberano que se supõe outrora ter sido o estamento inteiro dos senhores escravistas da Colônia. Fazendo com que o exercício de seu poder resvale sempre para o arbítrio, em desconformidade à conduta legal, ou, antes, pondo para fora da alçada da lei a autoridade dos coronéis – entretanto, quase sempre afiançada em benefício da ordem corrente –, as autoridades estaduais os mantêm suscetíveis a uma eventual, embora incomum, sanção, apenas nos casos que não lhes convenham em termos de influência política. Logo, fazem dos insolentes coronéis parte da clientela cujo poder – na aparência desmesurado, mas, de fato, bastante limitado – é, no fundo, uma concessão dos governadores e de outros influentes políticos da órbita estadual.

Nessas circunstâncias, não há espaço para oposições. Desaplica-se a lei, mas de forma seletiva e diferencial, aos aliados, e fazem-se os extravagantes recursos efetivos de centralização do poder nos Estados da Federação (“excessos” que, nas mãos dos coronéis, contornam os adversos caminhos legais numa ordem formalmente republicana) passar por rebeldia prepotente de velhos donos de terras, brava-teadores afrontosos, endividados e ora falidos, residuais numa ordem republicana em progresso cujos paladinos ainda não lhes puderam impor o derradeiro ocaso.

O mecanismo que mantém os coronéis e sua jurisdição sempre fora da legalidade – e, logo, sob a tácita ameaça, tão poucas vezes realizada, de reduzi-lo à lei – força-lhes o alinhamento ao partido político do governo. Sucesso de uma ousada estratégia, poder-se-ia dizer “termidoriana”, de reversão do reformismo democrático. Essa verdadeira “externalização de custos” da centralização política – genuína *indirect rule* à brasileira – é estendida dos coronéis para seus próprios municípios e às administrações, cujas receitas oficiais são mantidas na míngua. Com o que prefeitos e vereadores – quando não os próprios coronéis, seus protegidos e dependentes – estão sempre “com a corda no pescoço”, e, sem provisões para as necessidades mais imediatas da administração, em tudo dependem de repasses e subscrições do governo estadual ou dos influentes parlamentares de seu partido que, não raro, cinicamente denunciam a politicagem local de municípios pernósticos e coronéis opulentos.

Uma enorme máquina governamental e sua força centrípeta galvanizam os quadros do sistema político desde suas zonas de sombra mais remotas, corrilhos e capangas renegados, aos mais luminosos próceres oficiais da

Nação. Um irresistível e potente governismo, cujo empuxo aniquila quaisquer plataformas da oposição e, contudo, ao contrário de violar a regra democrática da competição eleitoral, torna os pleitos locais ainda mais renhidos entre coronéis e candidatos, funcionários e jagunços, parentelas e clubes, numa disputa férrea pela confiança dos governadores de turno e seus líderes partidários. Sob tal injunção, regiões não oficiais do poder constituído proliferam ao arrepio da lei, mas em favor da acumulação de poder que garante a preservação da ordem. A democracia política é falseada desde o interior de seus próprios métodos e, sob a aparente fragmentação do poder, os insulamentos dos potentados decadentes são, de fato, as colateralidades de uma ordem que se centraliza na opacidade de meios ilegais e métodos extraoficiais.

Aí, a autêntica modernidade não só da pioneira análise de Victor Nunes, como da realidade por ele estudada. O mandonismo não é a manifestação particular de uma realidade pretérita, em vias de desaparecimento, que sobrevive residualmente, enquanto resiste à ordem da lei e do governo que, entretanto, cedo ou tarde, lhe aniquilarão. É a forma local de um sistema fortemente centralizado de relações estratégicas. Embora acreditasse e mesmo apostasse no declínio dos coronéis, ainda mais, diante da auspiciosa democratização da década de 1940, Nunes apresentava a atualidade renitente do sistema de poder que os velhos potentados e os políticos citadinos engendraram. Revelava, ainda na década de 1940, a legalidade capciosa de uma ordem política “nacional por subtração” (Schwarz, 2019c). O sistema coronelista por ele descrito antecipa desenvolvimentos

que o ambiente intelectual crítico do capitalismo avançado só conhecerá pelo menos um quarto de século mais tarde.

Considerações finais: ilegalismos e acumulação de poder

O que a fulgurante modernidade de Vitor Nunes Leal antecipou, em 1949, foi nada menos que a “gestão diferencial dos ilegalismos” que, por primeiro, desenvolveu Foucault em *Vigiar e Punir* de 1975. Nele, sobretudo nos capítulos finais, Foucault está novamente às voltas com a questão dos ilegalismos. Mas o foco aí é menos no espaço contingente das táticas de diferentes classes sociais que na centralização política que o recurso tático da delinquência, produto do dispositivo carcerário, aporta à dominação burguesa no século XIX europeu.

A administração diferencial da punição legal, em um tecido social recoberto de tipificações de crimes (logo, submetido a uma grade de inteligibilidade criminogênica), é o terreno fértil para dispositivos de centralização de poder porque põe uma enorme variedade de condutas (devidamente incriminadas e normatizadas) à disposição dos mecanismos repressivos. É a opacidade mesma da condição de ilegalismo que, convertida em ilegalidade administrada, vai ser instrumentalizada pelas autoridades, por um reinvestimento daquilo que escapa à lei e às normas pelos mecanismos de reprodução da ordem e da acumulação de poder. É este o “dispositivo da delinquência” descrito por Foucault, no último capítulo do inventário

das normas ortomórfico-disciplinares das mais diferentes instituições modernas – o “arquipélago carcerário”.

Não se trata necessariamente da prisão, do quartel, do colégio interno, do hospital psiquiátrico ou do encarceramento em massa, aplicações por demais literais do poder disciplinar, onde a assimetria das forças é patente e a disciplina, embora impessoal, revela a morfologia abertamente coerciva da ordem. A delinquência convertida em dispositivo de poder, resultante da normatividade das disciplinas, mas vinculante também em “meio aberto”,¹³ fará também a regulação dos fluxos ilegais, dos interesses escusos, das transitividades oficialmente proibidas entre bairros distintos e os de má fama, classes sociais, hábitos prestigiosos e vícios, mercadorias genuínas e suas falsificações, trânsito franqueado para indivíduos devidamente subalternizados porque postos fora da lei ou da formalidade das normas oficiais, mas sempre em nome e a serviço da preservação da ordem.

Se as análises de Foucault recaem sobre o penal e o punitivo-carcerário, é por motivos históricos, porque no horizonte das lutas em curso, na década de 1970, a prisão parece o ponto mais sensível e instável politicamente (do que dá notícia a escalada de motins e rebeliões prisionais do período e seu próprio engajamento com o Grupo de Informação sobre as Prisões). Mas ele adverte que “a produção da delinquência e seu investimento pelo aparelho penal devem ser tomados pelo que são: não resultados definitivos, mas táticas que se deslocam na medida em que nunca atingem inteiramente seu objetivo” (Foucault, 2000, p. 236). O caráter tático dessas formas políticas impede a análise até mesmo para além dos objetos tratados por Foucault. O sistema que implica a

polícia, a prisão, a justiça e a delinquência não é a única via para a concentração de poder em quaisquer formações sociais. Não são essas formas que, necessariamente, se generalizam, mas a gestão dos ilegalismos, que pode se valer de outros instrumentos.

Daí que o sistema coronelista de Victor Nunes Leal, mesmo sem analisar o direito penal ou as práticas punitivas a ele associadas, bem como seus eventuais efeitos, pôde ainda assim ter demonstrado, nos marcos do problema que se propôs: o da relação entre o poder privado nos municípios, a administração pública e o sistema eleitoral; certa integração sistêmica entre ilegalismos e seus efeitos estratégicos de centralização política. Em Leal, a ordem oligárquica mais cerrada, cujas forças acumularam-se em toda a colonização e que, sobretudo, se adensaram e convergiram mais ainda com a Independência; que, ainda no século XIX, desdobrava-se na absoluta ilegalidade, por exemplo, do tráfico negreiro; estas forças oligárquicas que configuravam uma ordem “meio nas sombras” (Foucault, 2000), de poderosos senhores de terras e de homens, elas chegam finalmente ao século XX – na medida em que, entretanto, refluí a influência particular dos coronéis e de seus corrilhos – plenamente institucionalizadas.

Mas esta institucionalização não se confunde com a legalidade. Daí o paradoxo: ao contrário do que se devia esperar de um arcabouço jurídico-político que avança em sua institucionalização, o que, no século XIX, sedimentava de forma clandestina, em vez de desaparecer, autonomizou-se dos agentes que o criaram e institucionalizou-se em um sistema paraoficial de fachada moderna e democrática, manietado, agora, por políticos profissionalizados. Donde a expressão polêmica: Victor Nunes descobriu, antes de Foucault, a face de uma

dominação estratégica que, de primeiro, forma e orienta as condutas subjetivas que lhe dão esteio. Só assim, o coronelismo que descreve pode prescindir dos coronéis e, até mesmo, sobreviver a eles, e sucedê-los.

O efeito dessas diferentes estratégias que tomam impulso nos ilegalismos é o de sempre pôr à disposição e em proveito de certos grupos a conduta de outros. Como realizam acumulações de poder mesmo, por vezes, às cegas, correspondem à mais fidedigna descrição da constituição de uma condição de classe numa sociedade em que os interesses nunca transparecem a si mesmos. Logo, se, de um lado, fazem concertar interesses nem sempre convergentes, mas cujo entendimento sustenta uma dominação social, por outro, põem em disponibilidade uma classe social inteira cujos expedientes de vida são submetidos a um ajustamento moral estrito e, dessa forma, postos para fora da jurisdição oficial, para, uma vez assujeitados, serem mais bem aproveitados no interesse dos poderosos de ocasião.

É desta classe em disponibilidade que parecem estar tratando tantas pesquisas contemporâneas¹⁴ e da maneira pela qual as estratégias de poder dominantes na atualidade reinvestem condutas de transgressão ou mesmo resistências regionais em benefício do reforço de normas dominantes. Em texto que repercutia pesquisas de campo realizadas na década de 2000, Rizek (2012) indicava a maneira pela qual novos circuitos de valorização da riqueza em escala global reconfiguravam a normatização de mercados populares, políticas sociais, identidades vinculadas a condições de

trabalho e emprego, serviços informais ou comunitários, ocupações na fronteira dos estatutos legais ou formais. Toda uma administração das normas que orientam o juízo moral e prático das condutas populares tornara-se alvo de múltiplas regulações e, em cada uma destas, surgira a ocasião para novas subordinações e relações assimétricas de poder, a extração e apropriação diferencial de conhecimentos e recursos populares, normas em disputa sedimentando novas posições de poder e influência.

Nesses centros informais (ora ilegais) de normatização e regulação dos excessos da vida ordinária em condições adversas,¹⁵ tomam assento novas e velhas autoridades; não mais os coronéis, por certo, mas tantas outras formas autárquicas do poder político e corporativo, até mesmo internacional. A explosão das informalidades; das “virações” e “bicos” nos mercados de trabalho; das “gambiarras” e “acertos” da expansão urbana nas fronteiras das cidades, como no interior mesmo de bairros antes consolidados; nos “arregos” e violências que atravessam circuitos e mercados ilegais, onde policiais e outros agentes de segurança se beneficiam das ilegalidades que reprimem; toda a sorte de exceções a normas oficiais vigentes que, conectadas em escala global com circuitos financeiros internacionais, fazem da velha conhecida fratura social brasileira o horizonte das sociedades avançadas e de suas “elites”, reduzidas também ao *rent-seeking* mundial da liquidez de curto prazo que, outrora, qualificara a situação particular dos exploradores em territórios coloniais de ultramar.

[1] <https://orcid.org/0009-0001-7266-512X>

Faculdades de Campinas, cursos de Relações Internacionais e Engenharias. Campinas, SP/Brasil.
zecesar@uol.com.br

Nota de agradecimento

Agradeço a Lucas Jannoni Soares as importantes sugestões historiográficas sem as quais eu não teria podido traçar este tortuoso percurso, pelo qual sou, evidentemente, o único responsável.

Notas

- (1) Ver Schmitt (2014).
- (2) Entre a grande produção a respeito, ver Segatto (2021); Lugones (2020); Quijano (2001-2002); e Gonzalez (2020).
- (3) “E, quando ainda era apenas rei da Escócia, Jaime I dizia que, como os normandos tomaram posse da Inglaterra, as leis do reino são estabelecidas por eles – o que tinha duas consequências. Primeiro, que a Inglaterra fora tomada e, portanto, que todas as terras inglesas pertenciam aos normandos e ao chefe dos normandos, ou seja, ao rei. [...] Segundo o direito não tem de ser o direito comum às diferentes populações sobre as quais se exerce a soberania; o direito é a própria marca da soberania normanda, foi estabelecido pelos normandos e é evidente para eles” (Foucault, 2010, p. 119).
- (4) “Tinha-se a junção de ilegalismo popular com o ilegalismo dos comerciantes, ilegalismo dos negócios. Tinha-se também, diante disso, o ilegalismo dos privilegiados que escapavam à lei por estatuto, tolerância ou exceção. Entre esse ilegalismo privilegiado e o ilegalismo popular, havia diversas relações, algumas das quais antagônicas” (Foucault, 2015, pp. 131-132). “Aquilo que foi preciso dominar, que o aparato estatal precisou controlar por meio do sistema penitenciário a pedido da burguesia, foi algo que teve a sedição apenas como caso particular e constituiu um fenômeno mais profundo e mais constante: o ilegalismo popular” (ibid., p. 130).
- (5) O termo não é de Foucault, mas do sociólogo brasileiro Michel Misse (1997), sob forte inspiração do conceito weberiano de “capitalismo político”.
- (6) A noção já está em circulação no curso de 1973 (Foucault, 2015), indicando, inclusive, a centralidade que a classe burguesa imprime à questão, quando assume o aparato judicial-punitivo do Estado. “Por trás de tudo isso, havia a burguesia, que ocupava uma posição ambígua: apoiava essas lutas antilegais desde que elas lhes servissem, dava-lhe as costas quando caíam na criminalidade do direito comum ou quando assumiam a forma de lutas políticas. Aceitava o contrabando, recusava o banditismo; aceitava a recusa aos impostos, mas recusava o saque das diligências” (p. 133). Mas a gestão dos ilegalismos só será apresentada realmente como conceito em *Vigiar e punir*, publicado em 1975 (Foucault, 2000, pp. 226-227) e em toda a descrição do vis-à-vis entre ilegalismos e a delinquência nas páginas seguintes do capítulo de mesmo nome (ibid., pp. 215-242).

- (7) O tema dos ilegalismos associado ao tema das colônias só comparece neste comentário de Colquhoun, citado por Foucault no manuscrito, referente a pequenas oportunidades que surgiam no cais, por meio de um “conluio feito entre os contramestres das embarcações das Índias Ocidentais e os receptadores vizinhos da margem, que tinham o costume de assediá-los, pretextando a compra daquilo que era chamado de refugio, ou restos e migalhas de açúcar que ficavam na estiva ou nas entrecobertas, depois da retirada da carga. Uma parte dos contramestres reivindicavam esse refugio, como se lhes pertencesse, embora essa pretensão fosse contrária às regras expressas e reiteradas, estabelecidas pela comissão de negociantes” (Colquhoun apud Foucault, 2015, p. 141, n. 15).
- (8) Ver Marquese e Parron (2011).
- (9) Como aliás adverte, em pesquisa tão filiada às abordagens de Foucault quanto implicada na revisão dos efeitos da colonização e da escravidão brasileiras, Sueli Carneiro em sua tese de doutoramento, recém-publicada (Carneiro, 2023).
- (10) Viravolta na qual, aliás, Foucault também não fora pioneiro. A ideia de que o crime precede a lei é, de acordo com Anders, um tópico da criação de Franz Kafka. Ver Anders (2007).
- (11) Uma agenda de pesquisas por aí orientada pode certamente também fornecer indícios originais para se compreender a concentração de forças que emerge dessas economias paralegais também nos centros do capitalismo mundial financeirizado, cada vez mais clandestino, de hoje. Ver Godeffroy e Lascoumes (2004); um dos estudos pioneiros dentre tantos outros que o sucederam na esteira daquilo que Ruggiero (2005), pela mesma época, chamava “os delitos dos poderosos”.
- (12) Para Carvalho (2012, p. 12), a originalidade de Victor Nunes está “[n]o enfoque do coronelismo como sistema, como caracterização da rede nacional de poder desenvolvida no período histórico que correspondeu à primeira experiência do federalismo. O coronelismo, nessa visão, não é simplesmente um fenômeno da política local, não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre municípios, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente”.
- (13) “A delinquência, com os agentes ocultos que proporciona mas também com a quadriculagem que autoriza, constitui em meio de vigilância perpétua da população: um aparelho que permite controlar, através dos propósitos delinquentes, todo o campo social. A delinquência funciona como um observatório político” (Foucault, 2000, pp. 233-234). Para uma análise das relações entre as disciplinas que vigem em um meio fechado e seus efeitos na ordem de fluxos em meio aberto, ver Magalhães Jr. e Hirata (2017).
- (14) Para a referência mais atualizada no debate internacional, ver o dossiê organizado por Amicelle e Nagels (2018).
- (15) A expressão é de Hirata (2018).

Referências

- AMICELLE, A.; NAGELS, C. (orgs.) (2018). “Les arbitres de l’illégalisme: nouveau regards sur les manières de faire du contrôle social”. *Champ penal / Penal field*. Paris, v. XV. Disponível em: <http://journals.openedition.org/champpenal/9774>. Acesso em: 14 dez 2023.
- ANDERS, G. (2007). *Kafka, pró e contra*. São Paulo, Cosac e Naify.
- ARANTES, P. (2004). “Fratura brasileira do mundo”. In: ARANTES, P. *Zero à esquerda*. São Paulo, Conrad.
- BROWN, W. (2009). *Murs: Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*. Paris, Les Prairies Ordinaires.
- CARNEIRO, S. (2023). *Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*. São Paulo, Zahar.
- CARVALHO, J. M. (2012). “Prefácio”. In: LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CHALHOUB, S. (2012). *A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista*. São Paulo, Companhia das Letras.
- DAS, V.; POOLE, D. (orgs.) (2004). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe, School of American Research Press.
- FOUCAULT, M. (2000). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2010). “Aula de 4 de fevereiro de 1976”. In: FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- _____. (2015). *Sociedade punitiva: curso do Collège de France (1972-1973)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- GODEFFROY, T.; LASCOUMES, P. (2004). *Capitalisme clandestin – L’illusoire régulation des places offshore*. Paris, Les Découvertes.
- GONZALEZ, L. (2020). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Organização de Flavia Rios, Marcia Lima. Rio de Janeiro, Zahar.
- GRAHAM, S. (2013). Foucault’s boomerang: the new military urbanism. *OpenDemocracy*, 14 Feb. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/foucaults-boomerang-new-military-urbanism/>. Acesso em: 2 jul 2024.
- _____. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HIRATA, D. V. (2018). *Sobreviver na adversidade: mercado e formas de vida*. São Paulo, EdufSCar, Fundação de Apoio Inst. ao Desenv. Cient. e Tecnológico.
- KLEIN, N. (2008). *Doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. São Paulo, Nova Fronteira.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- LUGONES, M. (2020). “Colonialidade e gênero”. In: BUARQUE DE HOLLANDA, H. (ed.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. São Paulo, Bazar do Tempo.
- MAGALHÃES JR., J. C.; HIRATA, D. (2017). Governar pela crítica: o reformismo carcerário em Vigiar e Punir. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*. Especial 2 – ‘40 anos de Vigiar e punir: o ronco surdo da batalha’. Rio de Janeiro, n. 2, pp. 67-83. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/14203>. Acesso em: 14 dez 2023.

- MARQUESE, R.; PARRON, T. (2011). Internacional escravista: a política da Segunda Escravidão. *Topoi*, v. 12, n. 23, pp. 97-117. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/WrGBYmrDBXfPS3S4HTr558L/>. Acesso: 14 dez 2023.
- MISSE, M. (1997). As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *Revista Contemporaneidade e Educação*. Rio de Janeiro, ano II, n. 1, pp. 93-116.
- PRADO JR., C. (1994). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense.
- QUIJANO, A. (2001-2002). Colonialidad del poder, globalización y democracia. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, año 4, n. 7 e 8.
- RIZEK, C. (2012). Trabalho, moradia e cidade. Zonas de indiferenciação? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 27, n. 78. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/QJj9jwcRBCbJsgmnKMfFqVq/>. Acesso em: 14 dez 2023.
- RUGGIERO, V. (2005). *Delitos de los débiles y de los poderosos: ejercicios de anticriminologías*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.
- SCHWARZ, R. (2019a). “Cuidado com as ideologias alienígenas”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- _____ (2019b). “Encontros com a Civilização Brasileira”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- _____ (2019c). “Que horas são?”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- SCHMITT, Carl (2014). *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum eropaeum*. São Paulo, Contraponto.
- SEGATTO, R. (2021). *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. São Paulo, Bazar do Tempo.
- SOUZA, L. M. (1999). *Norma e conflito: aspectos da História de Minas do século XVIII*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- _____ (2017). *Os desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. São Paulo, Ouro Sobre Azul.

Texto recebido em 18/dez/2023

Texto aprovado em 4/abr/2024

Colonelism without a subject: colonial illegalisms and power concentration

Coronelismo sem sujeito:
ilegalismos coloniais e concentração de poder

José César de Magalhães Júnior [1]

Abstract

In *Society Must Be Defended*, Foucault approaches the movement between political practices that, originated in colonial territories, return to Europe (“internal colonialism”). Graham makes a metaphor out of this concept, through which he addresses the growing militarization of the world’s great capitals according to the model of colonial occupation. However, what returns from the peripheries to the great world centers is not just militarization, but a whole set of relationships that escape the laws and the official dimension, which Foucault called illegalisms. Although he never analyzed the interplay of these relationships between center and periphery, the tactics of circumventing norms appear as a matter of reflection for a certain Brazilian critical theory, whose analytical acuity we intend to revisit.

Keywords: illegalisms; Michel Foucault; colonization; colonelism; Victor Nunes Leal.

Resumo

No curso Em defesa da sociedade, Foucault aborda o trânsito entre políticas que, inventadas nas colônias, retornam à Europa, no que ele chama de “colonialismo interno”. Graham faz disso uma imagem pela qual trata da crescente militarização das grandes capitais do mundo segundo o modelo da ocupação colonial. Mas o que retorna das periferias para os grandes centros mundiais não é apenas militarização, mas um conjunto de relações que escapam às leis e à dimensão oficial, a que Foucault dera o nome de ilegalismos. Embora ele nunca tenha analisado o jogo destas relações entre centro e periferia, estas táticas de contornamento das normas aparecem como matéria de certa tradição crítica brasileira cuja acuidade analítica vamos retomar.

Palavras-chave: ilegalismos; Michel Foucault; colonização; coronelismo; Victor Nunes Leal.



Introduction

When British geographer Stephen Graham (2013), in a short and compelling intervention text, suggested the notion – which later made him famous – of "Foucault's boomerang," he could not foresee the theoretical continent that would emerge. Graham revisits a comment by Michel Foucault on the importance of colonial conquest for the invention of political forms to be practiced in Europe. Drawing from Foucault, he aims to highlight the experimental situation of colonial zones, which were transformed by their ruling powers into laboratories for containment and internal warfare on civilian populations. These tactics of intense militarization of civilian life could later be applied within the territories of the colonial metropolises themselves to effectively contain their internal populations, which are always under the threat of sedition.

The brief reference to the theme of this "colonialism of return", always in relation to the internal politics of European states, took place in the lecture of February 4, 1976, of the course at the *Collège de France* that later became known as "Society Must Be Defended" (Foucault, 2010). This course dealt with the nationalization of a type of historical discourse which, in the wake of the romanticism of the 19th-century nationalist doctrines, interpreted the origin of peoples through their bellicose antagonism with rival civilizations. It is the mythological discourse of the "war between races", incorporated as the matrix of public law in various European states. For Foucault, this discourse would, during the 19th century, be integrated into state policies that implemented cultural, political, classificatory, and hierarchical discrimination within national populations. It forms the foundation of a political formation that Foucault calls "state racism",

which, under the banner of war, would pervade all modern politics and would have its followers in the openly exterminationist racism of 20th-century totalitarian regimes.

Graham (2016), however, wants to show another side to the genealogy that Foucault has undertaken. Urged on by the growing violence that states today openly direct against their national populations (or, rather, against the sectors considered marginal and "at risk," which are, however, increasingly larger segments of the popular classes), he emphasizes the emergence of this permanent militarization of state management, civil coexistence, and urban life, particularly targeting the racialized fractions of the population within the advanced societies of the contemporary world. An institutional violence, previously only practicable in the most remote peripheries of the world system of nations (or beyond the infamous amity lines theorized by Carl Schmitt).¹ Relativizing the opposition between the center and the periphery of world capitalism, the great metropolises of the advanced world are increasingly managed as fractured territories between pacified "green zones" and conflicted areas, occupied by immigrants and other disqualified populations, under extensive and intensive control by tracking, continuous surveillance, barriers, and checkpoints (Graham, 2016; Brown, 2009; Das and Poole, 2004). The aggressive normality of the margins of the system, of countries and territories in permanent containment (under "low-intensity wars") for the stabilization of populations and economic and political resources, is gradually being internalized into the ordinary urbanity of the once quiet citizens of the first world, who are now looking for scapegoats and tangible and imputable culprits for their declining financial and social situation.

From Foucault's "reverse colonialism" (or "internal colonialism") to Graham's "boomerang effect", the transit between peripheral or colonial situations and the decision-making centers of advanced societies has become a major theme in critical essayism, still driven by the current epistemological tide of struggles for recognition of subalternized groups, denunciations of gender domination, anti-racism, and the so-called decoloniality.² But among those living south of the equator, such transit is not exactly new. There has been evidence of it for a long time in a well-established tradition of critical thinking (Schwarz, 2019a and 2019b) which, in its analysis of the so-called structural limitations to the establishment of a modern society in a country burdened with heavy colonial and slave liabilities, revealed a plethora of resources and artifices which, even under conditions of open violence and profound administrative, economic, and political disconnection, gave rise to a very peculiar type of domination. These resources seem increasingly adjusted to the disruptive realities of the advanced societies of the collapsing developed world (Arantes, 2004).

How these analyses were able, at least partially, to anticipate, for our domestic speculation, developments that would only later take root in the theorizations of the main critical lineages of the advanced world is a matter to be debated a little further on. The possibility that our critical tradition could also lead to a renewed radicalism in the social thought of advanced societies would be a second-order "boomerang effect" which, however much it may be expected, cannot be calculated. So let us return for the moment to Graham's fruitful invention. Let us take a closer look at what can still be gleaned

from Foucault's rapid illumination, which, in the course of 1976, crystallized in the image presented to us by the British geographer of an urgent and, for some, timely tragic collapse of the social integration formations of the West.

Foucault: from war to law

It is true that Graham has given Foucault's notion of "internal colonialism" a topicality that, although it wasn't directly addressed there in 1976, has its pertinence in terms of demonstrating what is patently dramatic today in the segregation of entire fractions of the population and in the deliberate militarization that corroborates this division in large urban centers. A condition that, while recent in the global cities of the first world, has always been present in the landscape of the modern peripheries of the South. His use of the Foucauldian commentary is also in line with the methodological recommendations of the "toolbox" that Foucault wanted to open up. But the specific reference, from which Foucault's comment on a "whole series of colonial models [that] was brought back to the West, and the result was that the West could practice something resembling colonization, or an internal colonialism, on itself" (Foucault, 2010, pp. 120-121) emerges, is less in the present of relations between the capitalist center and periphery than in the very time when colonization took hold. The retrograde effect of colonization on the political organization of European kingdoms and empires is indicated by the reference to the end of the 16th century that he presents in class.

It is the citation of an argument in support of the centralization of power in Great Britain, dating from 1581, that prompts Foucault's

commentary (*ibid.*). The argument is part of the significant controversy taking place in England during the difficult succession of Queen Elizabeth I, preceding the 1603 Union of the Crowns of Scotland, Ireland, and England. The rise of the Stuarts, in the form of King James of Scotland, occurred amidst a controversy over the rights of the throne and those of the Parliament. The Union of the Crowns was the king's objective, and the succession provided him with the opportunity to assert his intention, by virtue of the Union, to remove Parliament and recover the divine and absolute prerogatives of the monarchy. To this end, the argument of one of his apologists, the Scotsman Adam Blackwood, appeals to "a very strange but very important analogy" (*ibid.*, p. 120), drawing a correspondence between three vectors: the then-current colonial conquest of America, which coincided with the succession; the old Norman invasion and conquest of Saxony in 1066; and the centralization sought by King James.

In Blackwood's text, the fact of colonization, in that century, updates an old medieval right of conquest, a guarantor of unlimited powers, which sovereignty seeks to assert over its subjects in the metropolis. It is about rights, their possible foundation in conquest, and the transit of these rights from the colony to the metropolis.³ War appears here as a foundation, not as a threat. What is at stake is a claim to rights based on the legitimacy of the conquest of one people by another which, by virtue of this act, would gain the extraterritorial prerogative to impose its laws. And the transmission of the foundation of a right that is thus *de facto* constituted in the colonies, in order to resolve the terms of a complicated dynastic succession in the metropolis. It is impossible not to

notice the inversion here: it is in the space outside common law, in the colonies, that the foundation of European sovereignty is sought.

In the English Parliament, counter-arguments that also historicized the laws emerged, but in opposite terms. For the majority of representatives, the Norman invasion resulted, in essence, not in a conquest, but in the exercise of a legitimate dynastic succession. The victorious king, sovereign of Normandy and heir to the crown of Saxony, by defeating his rival, had inherited the crown of the dead king, and therefore subjected the victory of his army to the law of the people (and their Parliament) whose king he had defeated. From then on, he had to adopt the laws of Saxony as his own. This applies to the moderates. For the radicals in Parliament, Levellers and Diggers, however, there is a new inversion: James I is correct in the narrative of the conquest, but his claims associated with it are spurious; the laws of the monarchy are, in fact, foreign laws and therefore illegitimate. The Parliament cannot accept the laws of conquest without threatening England's sovereignty. If the king so intends, he must be seen as an enemy. The dispute pits rights against rights, sometimes on the historical basis of their legitimacy, sometimes on the normative content of their binding nature. In the course of the controversy, the ongoing Conquest of America is invoked as proof of the current legitimacy of a claim based on war. The interplay of correspondences between the extraterritorial power of the colonial conquest and the exercise of sovereignty in the territory of the metropolis, in any case, concerned, in Foucault's lecture, something more than the techniques of military control over the conquered people and land.

From law to illegalisms

This enormous historical-legal problematization of sovereignty in question, between its fragmentation by different kingdoms and its unification, is one of the first forms that the historical discourse of the "war between races" takes in these lectures by Foucault (2010) in 1976. In England at the end of the 16th century, the right of one people to subject another to its laws is invoked and contested: public law is suspended; the legitimacy of power is questioned; the legality of conduct is doubted. This was the cauldron of controversies in which the English revolutions and all their seditions and banishments would ferment (many of them, as we know, in the territory of the American colonies, an overseas shadow that has hung over all the crises of European sovereignties ever since). However, all these disruptions of an eminently political nature, which take place between leaders and ruling groups of the community, but which can evolve – and indeed have culminated – in revolt and sedition, all this criticality of the law, and even the most radical demands for its derogation, are only the extremes of a more diffuse and generalized conflict that runs through the entire fabric of social conventions, even in times of peace, even if it may only reach the notables in acute crisis situations.

Sedition as an absolute refusal of the law is the extreme of a gradient that Foucault had already presented as much more differentiated and which covers the whole range of what he defined as illegalisms back in 1973. Practices of systematic violation of laws and regulations, conducts that are either openly illegal or make purely instrumental and tactical use of the laws, manipulating their limits and the tolerances of the apparatuses of repression and control—these illegalisms permeate social formations

from top to bottom and, here and there, form systems of fairly stable relations, although always circumstantial, between different classes, because "it is almost a mode of functioning of the whole of society" (Foucault, 2015, p. 131).⁴

Illegalisms are not dealt with in the 1976 course but in a set of lessons from an earlier course by Foucault, the one from 1972-1973, later published as *The Punitive Society* (ibid.). There, these practices are described as the formation of a strategic space in which the old nobility, the rising bourgeoisie, the working class, and the officials of the absolutist state reach agreements that are based on the laws but establish, among the subjects concerned by a regulation, a space for negotiations and extralegal agreements, most of which are provisional, but some of which are quite durable. These agreements stabilize certain uses of the law other than strictly binding conduct to the content of the norms. The letter of the law serves as a reference to establish, within its margins, the excesses, possible abuses, the tolerated evasions, the "blind spots" and loopholes, what, according to an economy of interests and values at stake, will or will not be consented to, ignored, targeted, or repressed, in the many behaviors that elude the standard.

The ability of each of the classes, or interest groups involved in this negotiation, to carry out this filtering – or the "differential management" of these practices – is a function of the social influence of these groups, their material wealth (to buy or sell "protection" and other "political commodities"),⁵ their moral ascendancy, and their differential access to mechanisms of sanction, control, and punishment. The appropriation of these resources is the subject of societal struggles. The dawn of the modern world, with the rise of the bourgeois class, marks the occasion for a generalized conflagration of these struggles;

it gives rise to an enormous destabilization of these illegal or extralegal agreements and shifts the focus of what will henceforth be strongly repressed or tolerated, under the official guise of the equality of all before the law. For Foucault, a major political crisis, which appears as a crisis of legitimacy, or the complete reversal of a social order, through a revolution, for example, has as its effective substratum a crisis of this "differential management of illegalisms".⁶

From a historical perspective, Foucault formulates the hypothesis that the emergence of imprisonment as a universally accepted punishment since the 19th century, despite its absolute strangeness to the varied set of punishments and sanctions envisioned by the criminal law reform of the late 18th century, can only be explained by the role that prisons and the police need to play in a generalized reformulation of the overall balance of illegalisms between the different classes. The imbalance of forces – not just represented, but evidently real and involved in agreements that are always contingent, even if stable – is the effect of the bourgeoisie assuming productive, commercial, and legal-political functions.

On the one hand, bourgeois wealth acquires a physical and mobile form, widely circulating, and no longer restricted to special prerogatives and privileges, the collection of emoluments by the old aristocracy, or the pure fiduciary wealth of official collectors and public treasuries. Wealth now appears as an immense collection of commodities, thereby within the reach of the workers who produce or sell them, but who do not own them, and who may wish to appropriate, waste, let perish, or deliberately predate them. The object of lower-class illegalism has therefore changed: from defrauding

the strict regulations of the Ancien Régime (for which it always had the complicity of bourgeois illegalism), to the theft and depredation of the bourgeoisie's own property.

As it rises to dominant positions, the bourgeoisie also takes possession of the state apparatus of juridical-legal control. Popular illegalism, in which the bourgeois class previously colluded by circumventing the laws of the Ancien Régime – through smuggling, tax evasion, and the violation of corporate regulations, in what some current political sociology refers to, by referencing Foucault, as "illegalisms of rights" (Amicelle and Nagels, 2018, pp. 8-9) – insofar as this illegalism is now directed against the assets and investments of this class ("illegalism of goods"), it needs to be rigorously combated. Liminal situations such as smuggling, with its false registrations, the network of minor officials already prepared to turn a blind eye (many of whom had already been recruited and paid), the receivers of hot goods, etc., were often reconverted into deliberate theft, without the popular illegalisms that operated the reconversion realizing the change in the strategic field in which they operated. They could no longer count on the support of the bourgeois illegalisms, most of whose forces were now engaged in the opposite strategic direction, shifting to the side of repressing deviant behavior (a curious Foucauldian version of the old theme of "bourgeois betrayal" seen from below).

From then on, police repression and prison confinement became the instruments for separating certain popular practices that had become intolerable. These measures contributed to the invention of a segregated popular milieu: delinquency (Foucault, 2000). Hence the dramatic clash in the moralization of conduct generated by the sudden maladjustment of entire moral

economies resulting from the shift in the strategic target of the illegalisms of different social classes. This led to the escalation of imprisonment as a means of punishing illegality, characterized by the segregation of a fraction of the working classes. The unification of criminal legislation with the coercive apparatus of the police and the prison corresponds to a higher degree of centralization of political power, compared to the dispersion of forces and illegalisms of the Ancien Régime, operated by the historically escalating bourgeois domination and its disruptive effects.

Illegalism in the mirror

In the lectures on illegalisms, their crises, and strategic reconversions, there is no reference to the practices of colonial policy. There are only very slight indications in the handwritten preparation notes (but not referred to in the lecture)⁷ of some of its effects: the enormous influx of mobile wealth that colonial exploitation provided, which is present in the ports of England and susceptible to the embezzlement and smuggling by dock workers, ship clerks, dockers, and other casual employees in permanent contact with the material enormity of the influx from overseas trading companies. But there was no direct reference to the large-scale production established or to the astonishing international market for enslaved labor which, in fact, in the 19th century, was gaining renewed momentum⁸ and opening up huge opportunities for theft, smuggling, misuse of purpose, and non-compliance with laws and regulations (Chalhoub, 2012). No mention is made of the drama of the glaring inconsistencies between economic structures, political interests, administrative orders, and the exercise of powers of justice, all of which were at odds with the

original intentions of the colonization plans, and with little synergy to articulate new paths and solutions in the Colony itself; all the inadequacy of the rules to the things that made up the ordinary condition of colonial life, with huge openings for acting "ex officio" and even challenges to tame the territory and submit it to some order of the interests of the men in charge.

Modern colonies and enslavement were not, in fact, the subject of Foucault's lectures.⁹ However, some of his themes are evident in the writings of Brazilian historians (some predating him) who address the dilemmas of colonial exploitation. We can only provide a brief glimpse of this here. In his most renowned work, *Formação do Brasil Contemporâneo* (Formation of Contemporary Brazil)¹⁰ (Prado Jr., 1994), written back in the 1940s during the early days of the organization of professional historiographical research in Brazil – already critical, of course – Caio Prado Jr. conveyed to readers the difficulties in dealing with official documents from the Colony that pertained to the established administrative order and its developments. These difficulties with the documents were due to the reality in question, hence the author's frustration with "administrative legislation" that appeared to him to be completely "unconnected" and hostage to *ad hoc* particularisms. This casuistry was not contained even by the Philippine Code,¹¹ on the contrary, after them, "there had been one and a half centuries of decrees, edicts, instructions, royal orders, royal provisions, ordinances, and other enactments which formed a complicated and copious body of law known as *legislação extravagante* (supplementary legislation)". He adds that the "disorganization" was even greater concerning the administration of the Colony since here the Ordinances were not even capable of repealing older legislation that, here

and there, remained in force, so that "it was this chaotic jumble that constituted the colony's administrative law". The result is that "application of the law was seldom uniform, but varied in accordance with the place and the time, and was often ignored in practice, some reason always being found should one prove necessary to justify this disobedience" (ibid., pp. 300-301).

These illegalisms – although obviously without the term that corresponds to the concept—appear in Prado Jr.'s descriptions, in some of the modalities that Foucault only presented much later, for example, in what the philosopher came to call, in 1973, "illegalisms of entrenched power" (Foucault, 2015). Thirty years earlier, Caio Prado, affirming the intermittent nature of the Portuguese Empire's precarious administration of colonial affairs, denounced the fact that the Crown's intervention was only effective in the short range of immediate tax collection. He argues, for example, that in the *Real Extração* (Royal Extraction),¹² the system aimed at blocking any interventions by the governor of the captaincy of Minas Gerais (who was supposed to coordinate the extraction of gold), and even by the governor-general of the Colony, and even before that, under the rule of the *Intendência dos Diamantes* (Intendency of Diamonds), "was not determined by the laudable desire of orderliness and method, but by the general suspicion that characterized the attitude of the home government toward all its agents. It hardly bothered to disguise its assumption that all of them were guilty of negligence, incompetence, and even outright dishonesty" (Prado Jr., p. 300-301).

The historian denounces the impossibility of establishing the minimum conditions for a rational organization of power within these provisions: "Confidence in the ability of its agents to take independent action, counterbalanced

by the assumption of full responsibility for such decisions, was something that never penetrated the processes of the Portuguese administration" (ibid.). Contradictorily, he adds, as a mitigating factor for the Crown's suspicions, that this attempt to directly control the richest regions in an insular manner, in the most absolute distrust of its own organization of control, as well as of the powers of the colonists it itself established, is justified, on the other hand, by the "unruliness that characterized most of the country". This "spirit of indiscipline that reigns everywhere and in all sectors" among the colonists is, in Prado's admonitions in the original Brazilian edition, what (in the exercise of deliberate anachronism that I am employing in this text as a first approach to the issue) Foucault would call the "illegalisms of the privileged", a perfected form of the exercise of circumventing the laws that prevailed between the European aristocracy and the monarch, as well as, here, among the patrimonialist oligarchy, and whose "most striking consequence", and "which was directly reflected in the administration, was the flouting of public authority, the undermining of its powers, which were severely limited and often set at naught by systematic disobedience and indiscipline" (ibid.).

Prado Jr.'s exasperation – by comparison with what, not the historian, but the politician¹³ believed should be the norm of modern organization in Brazilian society – reveals what, much later, Foucault would need a theoretical turnaround to make clear: in the colony, it is common knowledge that such illegalisms far precede the norm and the law.¹⁴ It is not a matter of colonial perversion, but of a perspective that exposes what, in Europe, might not have been visible to the naked eye. If Caio Prado Jr.'s vision inaugurates this perspective, his exasperation with our own condition may not have allowed

him to take the next step: the illegalisms that he sees as deficiencies, although he also recognizes them as structural in the peripheral formation, will assume decisive roles in the political conformation of the country. They are signs of the emergence of an order, even if unofficial, rather than disorder. First of all, in the dissent that would lead to the dissatisfaction of the local colonial elites against the administration of the overseas Empire, which would erupt, for example, in the *Inconfidência Mineira* movement, as well as in other anti-colonial struggles and rebellions that would take place from then on. Much more recent research into the institutional framework of relative political fragmentation, especially (and not by chance) in Minas Gerais, will emphasize this point.

In order not to fail to mention at least the most emblematic of these studies, that of historian Laura de Mello e Souza, it must be noted that she reconstructs, at the end of the 1990s (Souza, 1999), her pioneering research from the previous decade (Souza, 2017), in which she provides insights about the difficult application of laws in the relatively urban, heterogeneous, and populated territory of Minas Gerais, with its enslaved people, large and medium-sized slave owners, royal officials, and poor free workers, in order to guarantee the rights of the Crown over the exploitation and circulation of large volumes of wealth in raw currency. The historian discusses her own and other colleagues' research on subjects that she herself believes to be tangential, based on her explorations of the archives of the *Devassas* of the Archdiocese of Mariana,¹⁵ the rebellions in the mines, some connivance on the part of the local administrators themselves with clandestine mines and *faiscadores* (spark seekers)¹⁶ – some of whom were even enslaved –, the ambiguous status of blacks who had

been coerced,¹⁷ and smuggling, a great deal of smuggling, even of diamonds, under the cover, at the same time, of the stringent legislation repressing theft in the Tejuco township.¹⁸

From then on, the book provided a prism for the controversies that, with regard to in-depth and recent research in the archives, raised the question of the fragmentation of power, the rigid and restrictive regulations in the exploitation of minerals, the high cost of transgressing these codes, the complex subordination of the settlers to the Portuguese Empire, or their reluctance in small deviations, insubordination, or even revolts such as the tragic *Inconfidência*. All of this with a great deal of sensitivity to the dissensions that frequent practices of illegalism caused to sediment and appear as resistance, more or less reluctant, to colonial domination. And yet, perhaps due to the pressing issues of the time in which they were written, these studies do not pay the same attention to the nodules and anchor points where these divergences could lead to the accumulation of new centers of control and filtering, new hierarchical administration of legal or illegal practices within the country in formation. The emphasis in these studies is not there.

It is important to emphasize two movements presented by them. In the mines of Minas Gerais of the 18th century, these illegal activities represented the interests of minor administrators and their agents, associated with irregular contractors who, to some extent, were infringing on the monopoly of the Portuguese Empire and, therefore, even if to a small extent, intended to rival it. This occurred through the dispersion of municipal and semi-dissident authorities and commissioners whose irreducibility could, to a certain extent, even be stimulated by the Portuguese crown, in view of

expansion or settlement needs. Later on, under the Brazilian imperial regime of the 19th century, in the capital of Rio de Janeiro, the massive smuggling of enslaved people that exasperated the chief of police Euzébio de Queiróz, a flagrant illegality of great magnitude and a significant financial enterprise, among perhaps the most profitable businesses of the young nation, was an operation centralized by the great rural potentates who, at the same time, also became the leading figures in the export trade and absolute masters of the economy of the National Treasury (Chalhoub, 2012).

Brazil's patchwork history is bringing out forms of concentration of these illegalities, instruments for the accumulation of power that can be widely used, given the opportunities provided by an almost entirely unofficial economy, often supported by the interstices of sparse regulations in which the "shadow zones" are more extensive than those covered by the law. The whole range of orientations, behaviors, and values that escape official and legal norms constitutes, as a result of this enormous colonial and peripheral liability that defines us, a source for research that seeks out the nodes and junctions capable of accumulating the meanings, instruments, and forces that, from these "shadow zones," sustain a social order or domination whose foundations do not coincide with the law. In a society that reproduces itself in conditions of semi-clandestinity, the opportunities for the accumulation of power, concentration of forces, and eventual political centralization are at least as frequent in the regions where illegalisms are concentrated as the expressions of genuine revolt or insubordination.¹⁹ The Brazilian critical tradition is, once again, a source from which to draw the general strategic direction

that these local tactics have already taken on their way to the centralization of contingent power schemes, albeit quite sedimented and efficient in the formation of powerful political groups. It can provide auspicious indications for our fruitful present, here as elsewhere. The inventory of interpretive resources that this tradition can provide for research of this kind also needs to be initiated.

The colonelist strategy

Victor Nunes Leal (2012) was certainly one of the first authors to study the infamous incongruities of Brazilian social formation and saw them as much more than deformations, incompleteness, or institutional insufficiency. At the end of the 1940s, he dealt with one of the most dramatic pictures of the maladjustment of the national reality, based on Census data: almost two-thirds of the population still lived in the countryside at that time, with practically no access to land or, at least, no ability to guarantee their survival from it; from this dispossessed population that lives off the land of others, autonomy of interests and the capacity for exempt self-representation were demanded by a political system that was reasonably modern at the time, with periodic elections and fierce competition between political groups based in the municipalities. The empirical data of the research confirm the enormity of the social abyss in which Brazil finds itself, between the chimerical modernity of certain institutional and legal pretensions and the harsh reality of their impossibility.

As far as the constructed perspective is concerned, it can be considered in two directions. On the one hand, the interpretation aligns with the traditional views of social thought that see

the popular classes as merely subordinate in the political system, a "mass of maneuver" bound to the personal command of rural potentates (colonels), even under the modernization of institutions and the modern rule of electoral disputes. But, on the other hand, beyond the traditional view of the subordinate popular classes, Victor Nunes discovers, in the articulations of the political-electoral framework he describes, some space for voluntary engagements and their strategic agency. In this, he is not only a pioneer of a "modern" analysis of institutions but also a visionary in the field of reflection on the strategic dimension of Brazilian politics.

It was the historian José Murilo de Carvalho²⁰ (2012) who, in the various tributes he paid to the author, highlighted the first of the meanings of this pioneering spirit. The thesis is, by the narrow academic standards of his time, daring: he is not writing a monograph, although, until then, the case study seemed to be the only method for elucidating the vicissitudes of personal rule and private power over public administration in localities. But therein lies its ambitious originality. The object of the thesis is not what it seems: it is not going to describe, once again, the idiosyncrasies of a certain colonel and the peculiar relationships of dependence that he engenders among his subordinates, or of which he is also a hostage; but rather the "colonelist system", a framework of relationships of mutual dependence and exchange of favors that structures the electoral apparatus and all the traffic of influence and privileges that makes the ballot a part of the preservation, in adverse conditions since formally democratic, of the powers already established.

In the "colonelist system", the colonel is only the most immediate level in the distribution of power, that of direct command, in a chain of

relationships that, starting from him, extends to the different levels at which the cunning party bosses operate; councilors and mayors in moral debt to these bosses; state and federal deputies and senators, wielding influence for appointments, provisions, and positions in the administration of the municipality or state; the President of the Republic, with his "base" to be catered to and the array of advantages he has at his disposal to expand it; as well as state governors, the main centers of power in an order in which economic circuits, strongly regionalized and directly connected to foreign business centers, are often more important than the government of the Republic itself.

And yet, it is the most elementary, if not the most archaic, authoritarian, and informal of these leaders, the provincial colonel, who, intriguingly, will tolerate all sorts of insolence and unreasonable pretensions, even abuse and violence; fraud, corruption, open non-compliance with the law, as well as public affronts to the authorities from anyone else will not be tolerated. The effective power of the government in the localities, the exercise of police repression, the collection of taxes, and accreditation to public benefits and subsidies will often depend on the colonel's excesses and illegalities. The authorities will turn a blind eye to the opulent excesses and corruptions of these unyielding bosses of the *sertão*; crimes whose effects the official institutionality will corroborate.

Contrary to what it may seem, however, the *carte blanche* granted to the overbearing colonel, although it often puts him beyond the reach of the law, does not make him the sovereign potentate that the entire Colonial slave-owning class was once supposed to have been. By ensuring that the exercise of their power always slips into arbitrariness, in disagreement with

legal conduct, or rather, by placing the authority of the colonels outside the scope of the law – which, however, is almost always guaranteed for the benefit of the current order – the state authorities keep them susceptible to a possible, albeit uncommon, sanction, what happens only in cases that do not suit them in terms of their political influence. Thus, they make the insolent colonels part of the clientele whose power – disproportionate on the surface, but in fact quite limited – is, in essence, a concession from the governors and other influential politicians in the state orbit.

In these circumstances, there is no room for opposition. The law is selectively and differentially applied to allies, and the extravagant resources for centralizing power in the states of the Federation ("excesses" that, in the hands of the colonels, circumvent the adverse legal paths in a formally republican order) are portrayed as the overbearing rebellion of old landowners – boastful, indebted or even bankrupt, and residual in a republican order in progress, whose champions have not yet been able to impose the conclusive downfall on them.

The mechanism that keeps the colonels and their jurisdiction always outside the law – and therefore under the tacit threat, so rarely realized, of bringing them under the law – forces them to align with the ruling political party. This is the success of a daring strategy, one could say "Thermidorian", of reversing democratic reformism. This true "externalization of costs" of political centralization – genuine indirect rule in Brazil – is extended from the colonels to their own municipalities and administrations, whose official revenues are kept at a minimum. As a result, mayors and councilors – if not the colonels themselves, their protégés and dependents – are always "hanging by a thread" and, without

provisions for the most immediate needs of the administration, they depend entirely on transfers and subsidies from the state government or influential members of parliament from their party who, not infrequently, cynically denounce the local politicking of pretentious townspeople and opulent colonels.

An enormous government machine and its centripetal force galvanize the political system's cadres from its most remote shadow zones, renegade thugs and henchmen, to the nation's most luminous official leaders. It is an irresistible and powerful form of governmentalism, whose thrust annihilates any opposition platforms and yet, contrary to violating the democratic rule of electoral competition, makes local elections even more fiercely contested between colonels and candidates, officials and *jagunços* (henchmen), relatives and clubs, in a heated dispute for the trust of the governors of the day and their party leaders. Under this injunction, unofficial regions of constituted power proliferate in defiance of the law but in favor of the accumulation of power that guarantees the preservation of order. Political democracy is distorted from within by its own methods and, under the apparent fragmentation of power, the isolated strongholds of the decadent potentates are, in fact, the collateral effects of an order that is centered on the opacity of illegal means and extra-official methods.

Therein lies the authentic modernity not only of Victor Nunes' pioneering analysis but also of the reality he studied. Mandonism is not the particular manifestation of a past reality, on the verge of disappearing, which survives residually, as long as it resists the order of the law and the government which, however, sooner or later, will annihilate it. It is the local form of a highly centralized system of strategic relations. Although he believed in and even bet on the decline of the

colonels, especially in the face of the auspicious democratization of the 1940s, Nunes showed that the system of power that the old potentates and city politicians had engendered was still very much in place. Even in the 1940s, he revealed the deceptive legality of a political order that was "national by subtraction" (Schwarz, 2019c). The colonelist system he described anticipates developments that the critical intellectual environment of advanced capitalism would only come to understand at least a quarter of a century later.

Final considerations: illegalisms and the accumulation of power

what Vitor Nunes Leal's blazing modernity anticipated in 1949 was nothing less than the "differential management of illegalisms" that Foucault first developed in "Discipline and Punish" in 1975. In that book, especially in the final chapters, Foucault once again returns to the question of illegalisms. But the focus there is less on the contingent space of the tactics of different social classes than on the political centralization that the tactical resource of delinquency, a product of the prison system, brought to bourgeois domination in the 19th-century Europe.

The differential administration of legal punishment, in a social fabric covered in crime typifications (and therefore subject to a grid of criminogenic intelligibility), is fertile ground for apparatuses (*dispositifs*) to centralize power because it puts an enormous variety of conducts (duly incriminated and standardized) at the disposal of coercive mechanisms. It is the very opacity of the condition of illegalism

that, converted into managed illegality, will be instrumentalized by the authorities, through a reinvestment of what evades the law and norms by the mechanisms for reproducing order and accumulating power. This is the "delinquency apparatus" described by Foucault in the last chapter of his inventory of the orthomorphic-disciplinary norms of the most diverse modern institutions – the "carceral archipelago."

We are not necessarily talking about prisons, barracks, boarding schools, psychiatric hospitals, or mass incarceration, which are all too literal applications of disciplinary power, where the asymmetry of forces is evident, and discipline, although impersonal, reveals the openly coercive morphology of order. Delinquency converted into a power apparatus (*dispositif*), resulting from the normativity of disciplines, but also binding in the "open",²¹ will also regulate illegal flows, shady interests, officially forbidden transitions between distinguished neighborhoods and those of ill repute, social classes, prestigious habits and vices, genuine goods and their counterfeits, and free transit for duly subalternized individuals, which are so because they are outside the law, or the formality of official norms, but always in the name and at the service of preserving order.

If Foucault's analyses focus on the penal and the punitive-prison, it is for historical reasons, because on the horizon of the struggles underway in the 1970s, the prison seemed the most politically sensitive and unstable point (as evidenced by the escalation of prison riots and rebellions of the period and his own engagement with the GIP – Prison Information Group). But he warns that "this production of delinquency and its investment by the penal apparatus must be taken for what they are: not results acquired once and for all, but tactics that shift according to how closely they reach their target" (Foucault, 2000, p.

236). The tactical nature of these political forms pushes the analysis even beyond the objects dealt with by Foucault. The system involving the police, prison, justice, and delinquency is not the only way in which power is concentrated in any social formations. It is not these forms that are necessarily generalized, but the management of illegalisms, which can make use of other instruments.

This is why Victor Nunes Leal's colonelist system, even without analyzing criminal law or the punitive practices associated with it, as well as its possible effects, could still demonstrate the following, within the framework of the problem he set for himself: the relationship between private power in the municipalities, public administration, and the electoral system; a certain systemic integration between illegalisms and their strategic effects of political centralization. In Leal's case, the most entrenched oligarchic order, whose forces accumulated throughout colonization and which, above all, densified and converged even more after the independence of the country; which, even in the 19th century, unfolded in the absolute illegality, for example, of the slave trade; these oligarchic forces that shaped an order "half in the shadows" (Foucault, 2000), of powerful lords of land and men, finally arrived in the 20th century—to the extent that, in the meantime, the particular influence of the colonels and their corrals ebbed—fully institutionalized.

But this institutionalization is not to be confused with legality. Hence the paradox: contrary to what should be expected of a legal-political framework that is advancing in its institutionalization, what, in the 19th century, was clandestinely sedimented, instead of disappearing, has become autonomous from the agents who created it and has become institutionalized in a paraofficial system with a

modern and democratic façade, now controlled by professional politicians. Hence the polemical expression: Victor Nunes had discovered, before Foucault, the face of a strategic domination that first forms and guides the subjective behaviors that support it. Only in this way can the colonelism he describes do without the colonels and even survive and succeed them.

The effect of these different strategies that take hold in illegalisms is to always put the conduct of others at the disposal and to the advantage of certain groups. As they sometimes accumulate power blindly, they correspond to the most reliable description of the constitution of a class condition in a society where interests are never self-evident. So, if, on the one hand, they bring together interests that don't always converge, but whose understanding sustains social domination, on the other hand, they make available an entire social class whose ways of life are subject to strict moral judgment and, in this way, placed outside official jurisdiction so that, once subjected, they can be put to better use in the interests of the powerful on occasion.

It is this class that seems to be the subject of so much contemporary research²² and the way in which dominant power strategies today reinvest transgressive behaviors or even regional resistance in order to reinforce dominant norms. In a text that echoed field research carried out in the 2000s, Rizek (2012) pointed out the way in which new circuits for valuing wealth on a global scale reconfigured the normalization of low-income markets, social policies, identities linked to working and employment conditions, informal or community services, occupations on the borderline of legal or formal statutes. A whole administration of norms that guide the moral and practical judgment of popular conduct had

become the target of multiple regulations and, in each of these, the opportunity had arisen for new subordinations and asymmetrical power relations, the extraction and differential appropriation of popular knowledge and resources, disputed norms establishing new positions of power and influence.

In these informal (and sometimes illegal) centers of standardization and regulation of the excesses of ordinary life in adverse conditions,²³ new and old authorities take their place; no longer the colonels, of course, but so many other autarchic forms of political and corporate power, even international ones. The explosion of informalities; of "hustles" and "odd jobs" in the

labor markets; of the "workarounds" and "fixes" of urban expansion on the borders of cities, as well as in the interior of previously consolidated neighborhoods; in the bribery and violence that pervade illegal circuits and markets, where police and other security agents benefit from the illegalities they repress; all sorts of exceptions to the official rules in force which, connected on a global scale with international financial circuits, make Brazil's well-known social fracture the horizon of advanced societies and their "elites," also reduced to the global rent-seeking of short-term liquidity that once qualified the particular situation of exploiters in overseas colonial territories.

[1] <https://orcid.org/0009-0001-7266-512X>

Faculdades de Campinas, cursos de Relações Internacionais e Engenharias. Campinas, SP/Brasil.
zecesar@uol.com.br

Acknowledgements

I would like to thank Lucas Jannoni Soares for his invaluable historiographical suggestions, without which I would not have been able to navigate this tortuous path, for which I am, of course, solely responsible

Notes

(1) See Schmitt (2003).

(2) Among the large body of work on the subject, see Segatto (2021); Lugones (2020); Quijano (2001-2002); and Gonzalez (2020).

(3) "And when he was still only king of Scotland, James I said that because the Normans had taken possession of England, the laws of the kingdom were established by them. This had two implications. First, it implied that England had been taken into possession, and that all English lands belonged to the Normans and the leader of the Normans, or in other words, the king. [...] Second, it implied that the different populations over which sovereignty was exercised did not enjoy the same right; right was the very mark of Norman sovereignty. It was established by the Normans and, of course, for their benefit." (Foucault, 2003, p. 102)

- (4) "We have in fact this coupling of lower-class illegalism with that of the merchants, the illegalism of business. On the other hand, we also have the illegalism of the privileged, who evade the law through status, tolerance, or exception. There are a certain number of relations, some antagonistic, between this illegalism of the privileged and lower-class illegalism" (Foucault, 2015, pp. 131-132). "What had to be controlled, what the bourgeoisie demanded that the State apparatus control through the penitentiary system, is a deeper and more constant phenomenon of which sedition is only a particular case: *lower-class or popular illegalism (illégalisme populaire)*." (ibid., p. 130)
- (5) The term is not Foucault's but originates from the Brazilian sociologist Michel Misse (1997), who was strongly inspired by Weber's concept of "political capitalism".
- (6) The notion is already in circulation in the 1973 course (Foucault, 2015), even indicating the centrality that the bourgeois class gives to the issue when it takes over the judicial-punitive apparatus of the state. "The bourgeoisie occupies an ambiguous position behind all this: it supports these anti-legal struggles insofar as they serve it, it drops them when they fall into common law criminality or take the form of political struggles. It accepts smuggling and rejects banditry; it accepts tax but rejects highway robbery" (p. 144). But the management of illegalisms will only really be presented as a concept in *Discipline and Punish*, published in 1975 (Foucault, 1995, pp. 272), and in the entire description of the vis-à-vis between illegalisms and delinquency in the following pages of the chapter of the same name (ibid., pp. 257-292).
- (7) The theme of illegalisms associated with the theme of the colonies only appears in a comment by Colquhoun quoted by Foucault in the manuscript, referring to small opportunities that arose on the quayside, through a "connection which was formed between the Mates of the West India ships and the criminal Receivers, residing near the river, who were accustomed to assail them under the pretence of purchasing what is called sweepings, or in other words, the spillings or drainings of sugars, which remained in the hold or between the decks after the cargo was discharged. These sweepings were claimed as a perquisite by a certain proportion of the Mates, contrary to the repeated and express rules established by the Committee of Merchants" (Colquhoun apud Foucault, 2015, p. 154, n. 15).
- (8) See Marquese e Parron (2011).
- (9) As Sueli Carneiro highlights in her recently published doctoral thesis (Carneiro, 2023), her research is as closely linked to Foucault's approaches as it is involved in reviewing the effects of Brazilian colonization and slavery.
- (10) Translated as "The Colonial Background of Modern Brazil".
- (11) The Philippine Code is the corpus of legislation and edicts proclaimed by Emperor Philip II of Spain. It was instituted in the Colony of Brazil during the period in which it was subject to his reign, on the occasion of the unification of the crowns of Portugal and Spain, the so-called Iberian Union, at the turn of the 16th to the 17th century. These Ordinances were in force throughout the Portuguese empire, even after the restoration of the Portuguese Crown, until the mid-19th century. In Brazil, they were surprisingly not repealed, at least in civil matters, until 1916.
- (12) Diamond mining in Brazil was, from the first half of the 18th century, the source of one of the Portuguese Crown's most important revenues. For this reason, it could only be exploited under very restricted conditions: at first, by direct contracts between the Crown and powerful private individuals (the *contratadores*), under the *Intendência* regime; and later, under an absolute royal monopoly, in what became known as *Real Extração*. Both regimes were governed by brutally repressive legislation.
- (13) Caio Prado Jr. was not only a pioneering and notorious historian, but also a politician. His commitment to analyzing the incongruities bequeathed by colonization, supported by a very original theoretical appropriation of Marxism, was crowned by his commitment to the formation of a modern society in Brazil. This concern led him to move from popular nationalism to communism. Affiliated to the

Communist Party of Brazil (PCB) in 1931, Prado Jr. was always a member of minority groups in the party, with strong independence from the dominant lines. He was a state deputy in São Paulo between 1945 and 1947.

- (14) A turnaround in which, incidentally, Foucault was not a pioneer either. The idea that crime precedes the law is, according to Anders, a theme in the works of Franz Kafka. See Anders (1960).
- (15) The *devassas* or parish visitations are investigations led by ecclesiastical authorities whose purpose is almost always to verify the observance of sacraments and religious habits by the faithful. The records of these inquiries provide rich descriptions of the ordinary life of communities and their members, especially those who were suspected of misconduct. In the city of Mariana, Brazilian historians have found in these archives, since the 1980s, a hitherto little explored repository of documentation on the difficult sociability and dramas of living together in a fledgling urbanity in the mining regions. A fertile repository of controversial moral judgments can bring out the fabric of mentalities specific to the colonial space of 18th century Brazil; some of them rebellious and insubmissive and which formed the cauldron of what would later emerge as open contestation of the colonists' subordination to the colonial condition. The most notorious of these rebellions will be known as the *Inconfidência* or *Conjuração Mineira*.
- (16) Spark seeker is literally the name given to those individuals who searched in the mines for the gold left behind.
- (17) Coarctation is a special regime of semi-slavery that was in force in Brazil especially in the Minas Gerais region in the 18th century. A coerced slave is one who has earned the right to amass his own resources in order to pay his owner, after a long period of time, a set amount for his release.
- (18) Arraial do Tejuco was the capital of the Diamantina District or Demarcation, the diamond mining region of the colony. Despite the urban density of its settlement, it never attained the status of a town, remaining an *arraial* (township; settlement; village). This was probably to prevent any pretensions to autonomy (for example, arising from the installation of a town council) and to reinforce its direct dependence on the Portuguese Crown. The unchecked power of its administrators and the insular nature of its colonization meant, however, that Tejuco was markedly licentious and an autarchic mess.
- (19) A research program based on this can certainly also provide original evidence for understanding the concentration of forces that emerges from these paralegal economies in the centers of today's increasingly clandestine, financialized world capitalism. See Godeffroy and Lascoumes (2004); one of the pioneering studies among many others that followed in the wake of what Ruggiero (2005), at the same time, called "the crimes of the powerful" (*delitos de los poderosos*).
- (20) For Carvalho (2012, p. 12), Victor Nunes' originality lies in "[the] focus on colonelism as a system, as a characterization of the national network of power developed in the historical period that corresponded to the first experience of federalism. Colonelism, in this view, is not simply a phenomenon of local politics, it is not mandonism. It has to do with the connection between municipalities, the state, and the Union, between colonels, governors, and the president, in a game of coercion and co-optation exercised nationally".
- (21) "Delinquency, with the secret agents that it procures, but also with the generalized policing that it authorizes, constitutes a means of perpetual surveillance of the population: an apparatus that makes it possible to supervise, through the delinquents themselves, the whole social field. Delinquency functions as a political observatory" (Foucault, 1995, pp. 281). For an analysis of the relationship between the disciplines in force in a closed environment and their effects on the order of flows in an open environment, see Magalhães Jr. and Hirata (2017).

(22) For the most up-to-date reference on the international debate, see the dossier organized by Amicelle and Nagels (2018).

(23) The expression comes from Hirata (2018).

References

- AMICELLE, A.; NAGELS, C. (orgs.) (2018). “Les arbitres de l’illégalisme: nouveau regards sur les manières de faire du contrôle social”. *Champ penal / Penal field*. Paris, v. XV. Disponível em: <http://journals.openedition.org/champpenal/9774>. Acesso em: 14 dez 2023.
- ANDERS, G. (2007). *Kafka, pró e contra*. São Paulo, Cosac e Naify.
- ARANTES, P. (2004). “Fratura brasileira do mundo”. In: ARANTES, P. *Zero à esquerda*. São Paulo, Conrad.
- BROWN, W. (2009). *Murs: Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*. Paris, Les Prairies Ordinaires.
- CARNEIRO, S. (2023). *Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser*. São Paulo, Zahar.
- CARVALHO, J. M. (2012). “Prefácio”. In: LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CHALHOUB, S. (2012). *A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista*. São Paulo, Companhia das Letras.
- DAS, V.; POOLE, D. (orgs.) (2004). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe, School of American Research Press.
- FOUCAULT, M. (2000). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2010). “Aula de 4 de fevereiro de 1976”. In: FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- _____. (2015). *Sociedade punitiva: curso do Collège de France (1972-1973)*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- GODEFFROY, T.; LASCOUMES, P. (2004). *Capitalisme clandestin – L’illusoire régulation des places offshore*. Paris, Les Découvertes.
- GONZALEZ, L. (2020). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Organização de Flavia Rios, Marcia Lima. Rio de Janeiro, Zahar.
- GRAHAM, S. (2013). Foucault’s boomerang: the new military urbanism. *OpenDemocracy*, 14 Feb. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/foucaults-boomerang-new-military-urbanism/>. Acesso em: 2 jul.2024.
- GRAHAM, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HIRATA, D. V. (2018). *Sobreviver na adversidade: mercado e formas de vida*. São Paulo, EdufSCar, Fundação de Apoio Inst. ao Desenv. Cient. e Tecnológico.
- KLEIN, N. (2008). *Doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. São Paulo, Nova Fronteira.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- LUGONES, M. (2020). “Colonialidade e gênero”. In: BUARQUE DE HOLLANDA, H. (ed.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. São Paulo, Bazar do Tempo.

- MAGALHÃES JR., J. C.; HIRATA, D. (2017). Governar pela crítica: o reformismo carcerário em Vigiar e Punir. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*. Especial 2 – ‘40 anos de Vigiar e punir: o ronco surdo da batalha’. Rio de Janeiro, n. 2, pp. 67-83. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/14203>. Acesso em: 14 dez 2023.
- MARQUESE, R.; PARRON, T. (2011). Internacional escravista: a política da Segunda Escravidão. *Topoi*, v. 12, n. 23, pp. 97-117. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/WrGBYmrDBXfPS3S4HTr558L/>. Acesso: 14 dez 2023.
- MISSE, M. (1997). As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *Revista Contemporaneidade e Educação*. Rio de Janeiro, ano II, n. 1, pp. 93-116.
- PRADO JR., C. (1994). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense.
- QUIJANO, A. (2001-2002). Colonialidad del poder, globalización y democracia. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, año 4, n. 7 e 8.
- RIZEK, C. (2012). Trabalho, moradia e cidade. Zonas de indiferenciação? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 27, n. 78. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/QJj9jwcRBCbJsgmnKMfFqVq/>. Acesso em: 14 dez 2023.
- RUGGIERO, V. (2005). *Delitos de los débiles y de los poderosos: ejercicios de anticriminologías*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.
- SCHWARZ, R. (2019a). “Cuidado com as ideologias alienígenas”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- _____. (2019b). “Encontros com a Civilização Brasileira”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- _____. (2019c). “Que horas são?”. In: SCHWARZ, R. *Seja como for: entrevistas, retratos e documentos*. São Paulo, Duas Cidades/Editora 34. (Coleção Espírito Crítico)
- SCHMITT, Carl (2014). *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum eropaeum*. São Paulo, Contraponto.
- SEGATTO, R. (2021). *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. São Paulo, Bazar do Tempo.
- SOUZA, L. M. (1999). *Norma e conflito: aspectos da História de Minas do século XVIII*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- _____. (2017). *Os desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. São Paulo, Ouro Sobre Azul.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

Received: December 18, 2023

Approved: April 4, 2024

Caos como estratégia e a “proteção” como mercadoria na “Cracolândia” paulistana

Chaos as a strategy and “protection”
as a commodity in São Paulo’s “Cracolândia”

Thiago Godoi *Calil* [I]
Aluizio *Marino* [II]

Resumo

O artigo apresenta uma leitura recente da Cracolândia paulistana entre 2017 e 2023, quando foi retomada a política de dispersão das pessoas em situação de rua no território por meio de operações violentas conduzidas por agentes da segurança pública. Após breve histórico da mais recente operação policial, denominada Operação Caronte, discute-se a dispersão das pessoas e o espalhamento de fluxos como estratégia para instalar o caos e viabilizar mercadorias políticas, práticas e negociações na fronteira entre o legal e o ilegal. Como metodologias, o artigo mobiliza pesquisas de campo, cartografias críticas, consulta a meios de comunicação e experimentações no sentido da produção de um conhecimento situado junto a coletivos e organizações da sociedade civil com atuação no território.

Palavras-chave: ilegalismos; produção do espaço; Cracolândia; mercadoria política.

Abstract

The article presents a recent analysis of Cracolândia between 2017 and 2023, when the policy of dispersing homeless people in the territory was resumed through violent operations conducted by public security agents. After providing a brief history of the most recent police operation, which was called Operação Caronte (Charon Operation), the dispersion of people and the spread of flows are discussed as a strategy to create chaos and enable political commodities, practices, and negotiations on the border between legal and illegal. The study used the following methodologies: field research, critical cartography, consultation with the media, and experiments, aiming to produce knowledge jointly with collectives and civil society organizations operating in the territory.

Keywords: *illegalisms; space production; Cracolândia; political commodity.*



Introdução

Há mais de três décadas, a Cracolândia persiste no centro da cidade de São Paulo, especificamente na região que compreende os bairros da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos. Sua permanência torna flagrante o fracasso das inúmeras intervenções policiais, e, em sentido amplo, das estratégias de “guerra às drogas”.¹ Embora apostar no fracasso seja contraproducente, apesar de raras exceções, as políticas públicas para lidar com essa situação repetem a fórmula antiga: grandes operações policiais para encarcerar e deslocar de forma violenta as pessoas que usam *crack* por meio de métodos de tortura. Essa forma de atuação é experimentada há mais de duas décadas, a partir de 1997 com a operação denominada Tolerância Zero (Alves e Pereira, 2021).

Aqui, o objetivo não é reconstituir a história das fracassadas operações policiais na Cracolândia, que inclusive já foram muito bem sistematizadas e documentadas por diferentes pesquisadoras e pesquisadores (Rui, 2014b; Menezes, 2016; Marino, 2021; Calil, 2022), mas observar algumas situações recentes que vem transformando o território de maneira relevante desde 2017. Naquele ano, após a interrupção de um programa piloto baseado na perspectiva de redução de danos,² seguiu-se a retomada da política de dispersão violenta das pessoas por meio de agentes da Segurança Pública. Como metodologias, esse artigo mobiliza pesquisas de campo, cartografias críticas, consulta a meios de comunicação e experimentações no sentido da produção de um conhecimento situado (Haraway, 1995) junto a coletivos e organizações da sociedade civil com atuação nesse território.³

Embora falemos de um momento específico e recente, o ponto de partida aqui é o questionamento: até que ponto a insistência no erro pode ser interpretada como uma estratégia para manter essa situação? Para isso, o artigo se divide em três partes que apresentam os jogos de poder em curso nesse território, desvelando como a permanência da Cracolândia viabiliza mercadorias políticas (Misse, 2010; Hirata, 2010) como parte do embaralhamento entre as fronteiras do formal e do informal, do lícito e do ilícito. É nesta trama de entrelaçamentos que tanto as práticas cotidianas e redes de sociabilidades quanto as intervenções oficiais do Estado transitam continuamente entre o legal e o ilegal na produção do urbano (Telles e Hirata, 2007; Telles, 2010). A socióloga Vera Telles (2010) ressalta como os jogos de poder e a construção de alianças em determinadas microconjunturas políticas são características centrais das dinâmicas de ambientes urbanos latino-americanos em disputa como a “Cracolândia paulistana”.

O ponto inicial consiste em um breve resgate histórico, onde destacamos elementos importantes para compreender os processos de produção do espaço, o surgimento e permanência da Cracolândia e os estigmas que delimitam atualmente esse território como clandestino e criminoso. Ainda como resgate histórico, destacamos as características das estratégias de controle empregadas nas últimas três décadas, identificando um movimento pendular entre a dispersão e a contenção.⁴ Na segunda parte do artigo, apresentamos uma leitura crítica da mais recente intervenção policial na Cracolândia, denominada Operação Caronte (2021-2022), onde cartografamos a dispersão forçada, as ilegalidades e os dispositivos de controle dos corpos e do território praticados.

Por fim, apresentamos como a política de dispersão e a instalação do caos têm viabilizado mercadorias políticas e práticas criminosas do Estado (Tilly, 1985), a partir de três argumentos: (1) a demarcação desse território como ilegal e criminoso justifica uma série de ilegalidades urbanísticas, que ampliam os processos de especulação e financeirização da produção do espaço (rentismo, capital fictício, a partir dos fundos públicos) que já está contida nos planos urbanos, desde a década de 1990; (2) o emprego de uma situação de caos, a partir da dispersão violenta do fluxo,⁵ potencializa conflitos na escala local, criando apoio popular para adoção de métodos cada vez mais violentos, como as internações compulsórias, processo que mobiliza elementos morais, mas que têm como pano de fundo o grande interesse econômico por parte das comunidades terapêuticas; e (3) o caos instalado no território tem transformado a proteção e a segurança em uma mercadoria cada vez mais valiosa, cujo controle vem sendo disputado por diferentes atores, inclusive as forças de segurança pública, responsáveis, no limite, pela implementação da política de dispersão. Ou seja, os mesmos que implementam o caos, são os que vendem a proteção, o que podemos identificar como uma "lógica miliciana" (Rizek, 2019).

Breve histórico de um território popular

No início do século XX, com a transição de uma economia agrária para uma economia urbano-industrial, associada à crise do mercado do café, a região dos Campos Elíseos perdeu importância e status político (Branquinho, 2007).

A partir de 1920, parte dos casarões dos bairros do café tornaram-se pensões e cortiços, ampliando ainda mais a presença popular na região. É importante destacar que a presença popular no território observado é histórica, embora projetados inicialmente para servir de moradia às elites, os bairros da Luz e dos Campos Elíseos sempre conviveram com a presença de trabalhadores pobres, residentes principalmente em cortiços instalados no bairro Santa Ifigênia. Alvos de políticas higienistas e de despejos, ainda no final do século XIX, a atuação do poder público na região era pautada pela fiscalização dessas moradias populares, apontados como os espaços responsáveis pela disseminação de epidemias como a de febre amarela na cidade (Borin, 2021).

O "abandono" dos casarões e a fuga das elites para outras regiões se configura como o primeiro movimento de desvalorização da área. Nas décadas subsequentes de 1930-1940, projetos de "embelezamento" e as inúmeras obras para a implantação das grandes avenidas durante a gestão de Prestes Maia, tentam recuperar a região. O resultado foi a desapropriação e remoção de milhares de pessoas. Na época, na região da Luz, 86 pessoas foram desalojadas sem ter para onde ir, e estas ficaram conhecidas como a "legião dos sem-abrigo" (Bonduki, 2004). Assim, já nos anos 1940, o território viveu o início da dinâmica que passaria a se sedimentar no espaço aproximadamente setenta anos depois (Calil, 2022).

Em 1953, intervenções contra o metrô e casa de jogos no Bom Retiro, bairro ao lado, resultaram na migração dessa dinâmica para a região. Junto ao deslocamento dessas práticas, veio uma gama de atividades que acompanham esse mercado, como bares, boates, hotéis, restaurantes, cinemas adultos,

entre outros (Jorge, 1988). As características e consequências desta intervenção pautam a degradação moral como um marco na trajetória deste território, que passa a ser identificado como a “Boca do Lixo” (Joanides, 1977). Nos anos 1960, a implantação da rodoviária em frente à praça Júlio Prestes ampliou significativamente a circulação de pessoas no território e, por consequência, a presença de comércios e dinâmicas populares. Essa dinâmica, ao mesmo tempo que contava com relativa tolerância por parte das autoridades policiais, também sempre foi alvo da repressão e da violência estatal, prisões e práticas de remoção eram frequentes.

Em 1982 a rodoviária foi desativada, permanecendo ali uma estrutura ociosa de hotéis baratos e bares, que, junto a empresas clandestinas de transporte, passam a operar uma demanda ainda existente no território,

acentuam o processo de “degradação da área” no imaginário social. Quando o *crack* chegou à cidade de São Paulo, não demorou para fixar-se na região, já no início dos anos 1990, ocupando inicialmente parte desses hotéis e progressivamente as ruas do entorno. Nesse período, associadas as primeiras políticas de combate ao tráfico, surgem também os primeiros projetos de revitalização da área, onde a estratégia principal era a implementação de grandes equipamentos culturais, chamados de “âncora”, que, a partir de sua presença, aos moldes de uma “acupuntura urbana”, promoveria um movimento de atração ou retomada do centro pelas elites e classes médias.

O movimento histórico antes descrito não pode ser entendido como uma visão determinista da história. Isso obscureceria as complexas disputas existentes há séculos

Figura 1 – Ação policial do 3º DP na “Boca do Lixo”, em 1969



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Figura 2 – Móveis de casa de prostituição na Boca do Lixo, destruídos a marretadas pela polícia na praça Júlio Mesquita



Fonte: (Cenas..., 2022).

na produção desse espaço na cidade de São Paulo. O reconhecimento dessa trajetória é importante para entendermos que a presença popular nesse território é histórica e sempre foi alvo de projetos e tentativas de expulsão por parte do Estado e seus agentes, associados a interesses privados.

Evidente que as estratégias do Estado e os interesses na região se alteraram ao longo do tempo. Atualmente a predominância da financeirização na economia e na produção do espaço resultam em outros tipos de intervenção no território, e o poder público passa a ser responsável por remoções de pessoas e desapropriação de áreas estigmatizadas, abrindo a fronteira para a execução de grandes projetos de revitalização operacionalizados por atores privados via concessões e parcerias. Uma financeirização sob domínio do neoliberalismo: que instrumentaliza políticas sociais para a modelagem econômica das parcerias. A gestão das desigualdades, as políticas públicas espetaculares, a forma da instrumentalização da produção do espaço – inclusive as estratégias do planejamento urbano – do presente não são as mesmas durante esse longo período – ainda que em todos esses anos a violência tenha sido a forma habitual.

As estratégias de controle: contenção ou dispersão

Durante a década de 1990, quando se iniciou a concentração de pessoas que fazem uso de *crack* nas ruas, os discursos da mídia e do poder público tratavam a questão como um problema da criminalidade, uma visão mais atrelada aos aspectos morais em relação à ilegalidade do que de saúde pública. No início da

década de 2000, em paralelo aos planos de revitalização da região central da cidade pelo poder público, os interesses do mercado imobiliário passam a ganhar fôlego, e a necessidade de se acabar com a Cracolândia passa subitamente a ser urgência na agenda política. Gradativamente, a Cracolândia foi ganhando espaço em discursos eleitoreiros, principalmente após a Operação Limpa e a introdução do Projeto Nova Luz na gestão do então prefeito José Serra (2005-2006), e posteriormente em toda a gestão de Gilberto Kassab (2006-2012).

A cada eleição, vem se tornando elemento mais presente nos debates e enfrentamentos entre as campanhas, quase sempre sob a urgência e o slogan de “acabar com a Cracolândia”, dando corpo à necessidade e justificativa de intervenção estatal. O importante parece ser atuar com punho firme, independentemente das consequências que produz. No discurso político e no imaginário popular, o território passa a ser compreendido como uma ferida social e urbana que precisava ser estancada, justificando projetos e intervenções violentas e imediatistas com o objetivo de “revitalizar” esse território. Assim, desencadeiam-se intervenções violentas que sustentam continuamente estratégias de controle territorial, seja por meio da oferta de internações compulsórias ou da violência policial cotidiana contra a população em situação de rua, ou pelo despejo de trabalhadores pobres residentes em malocas, pensões e/ou ocupações.

Para controlar a presença da Cracolândia em meio aos projetos de transformação desse território, historicamente as propostas de intervenção oscilaram entre estratégias de contenção ou dispersão de acordo com o que convinha aos interesses de momento, sendo estas operacionalizadas pelas forças de segurança

pública. Por um lado, quando o objetivo era mostrar respostas às promessas eleitoreiras, a dispersão foi adotada como forma de atuação, como aconteceu a partir de 2012 com a operação denominada Dor e Sofrimento da gestão de Kassab, que instaurou ações policiais cotidianas com o objetivo de dismantlar as redes de sociabilidades e os pontos de aglomeração, impedindo a fixação das pessoas em um ponto específico. Por outro, nos demais momentos fora dos holofotes da eleição, a estratégia era de contenção controlada, forçando a invisibilidade desta realidade para a sociedade, e assim criando, ao mesmo tempo, uma espécie de zona de tolerância controlada, de despojamento social e aniquilação da cidadania pela violência cotidiana. Esse efeito “sanfona” entre contenção e dispersão marca o ritmo das estratégias de controle e gestão da Cracolândia pelo Estado.

Operação Caronte: aprofundando políticas de dispersão

A tática da dispersão em curso foi atualizada sob a denominação de “Operação Caronte”,⁶ realizada entre 2021 e 2022 em seis fases com diversas etapas cada, e liderada pela Polícia Civil em parceria com a Guarda Civil Metropolitana (GCM) e a Polícia Militar (PM). A Prefeitura e o Governo do Estado de São Paulo alegam que as ações atuais são baseadas em “investigação e inteligência” para a identificação dos supostos traficantes. Porém, para além do cumprimento semanal de mandados de prisão, as forças policiais apenas repetem o roteiro de intimidação e violência, com uso de cassetetes, *spray* de pimenta e bombas de gás para evitar

e dispersar as concentrações de pessoas em situação de rua, mantendo-as circulando por diversos pontos do centro da cidade.

No âmbito da Caronte, em maio de 2022, forças policiais deslocaram a concentração da Cracolândia da praça Princesa Isabel para a rua Helvétia, próximo a região da Santa Cecília. Um primeiro movimento já havia sido ensaiado, quando em março do mesmo ano o fluxo foi deslocado da chamada “Praça do Cachimbo”, na esquina da praça Júlio Prestes com a rua Cleveland. A movimentação do fluxo, nesse período, parece ter acontecido mediante negociações entre o poder público e os chamados “disciplinas”, figuras que organizam o tráfego e a mediação de conflitos entre as pessoas do fluxo, muitas vezes de forma violenta. O delegado Roberto Monteiro, responsável pela Operação Caronte, em entrevista ao portal *G1*, afirmou:

Nós tivemos uma notícia de que o fluxo, por ordem de uma facção criminosa, um líder, se mudou para outros locais, não só para a praça Princesa Isabel, onde nós já temos um trabalho sendo realizado de inteligência ali naquele local, como também para outros pontos, como já estava ocorrendo diante da nossa repressão ao tráfico de drogas. (Guedes e Santos, 2022).

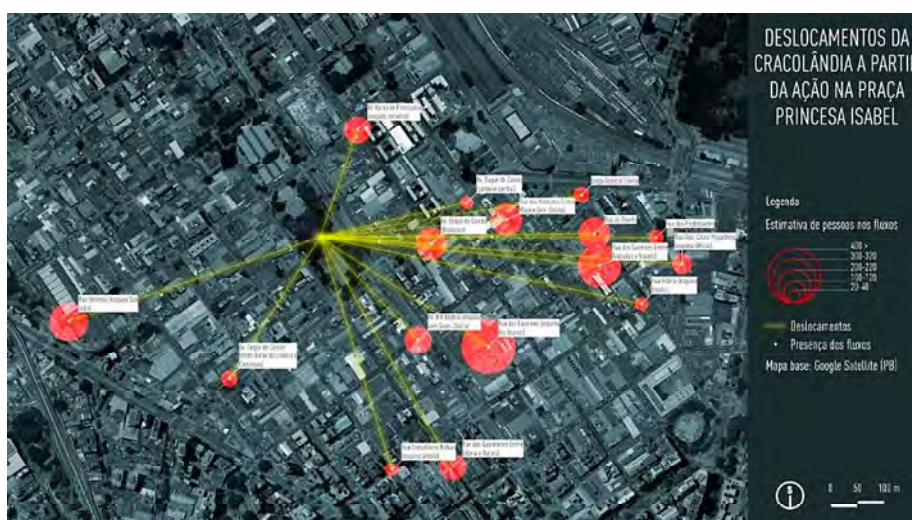
Após a operação na praça Princesa Isabel em maio de 2022, a concentração de pessoas que usam *crack* se espalhou por diferentes pontos. O LabCidade, em parceria com outros pesquisadores e ativistas, realizou um mapeamento que identificou pelo menos dezesseis locais para onde migraram os chamados fluxos (Marino et al., 2022a). Mais do que dizer para onde foi o fluxo, o objetivo do mapeamento foi desconstruir a narrativa governamental da época, que afirmava que a tática da dispersão era um sucesso, pois, além de qualificar

o atendimento dos usuários, estaria gerando uma diminuição das cenas de uso. Em texto publicado na *Folha de S.Paulo*, Alexis Vargas, o então secretário-executivo de Projetos Estratégicos da Prefeitura de São Paulo, afirmou: “Os números confirmam que estamos no caminho certo. A Cracolândia está cada vez menor, os usuários estão tendo mais atendimento e o centro da capital paulista está cada vez mais ocupado por famílias” (Vargas, 2022).

Os resultados ilustrados no mapa mostraram que a Cracolândia não diminuía, tornou-se mais dispersa, ocupando vários ao invés de um único lugar. Em concentrações menores e itinerantes, localizadas em um raio que não ultrapassa 750 metros a partir da praça Princesa Isabel. Essas pequenas aglomerações de pessoas reproduzem as dinâmicas da Cracolândia em diversas esquinas da região da Luz, Santa Cecília, República, Campos Elíseos e Santa Ifigênia.

O mapa é uma fotografia de momento dos diferentes lugares onde havia concentração dos usuários em junho de 2022, o que não significa que esses lugares estão ocupados neste momento, já que a ação combinada das Polícias Militar e Civil e da Guarda Civil Metropolitana segue orientada para manter a dispersão constante das pessoas em situação de rua. Esse cenário dificulta, e muito, a realização de uma contagem exata do número de pessoas. A estimativa desse levantamento é de que entre 1.000 e 2.000 pessoas estejam em uma situação de nomadismo no centro da cidade de São Paulo. A dificuldade de produzir essa estimativa é apenas um dos reflexos das desastrosas abordagens policiais. Se não é possível sequer saber o tamanho exato dessa população, as ofertas de serviços de saúde e assistência social ficam, sem dúvida, ainda mais comprometidas. Ademais, a violência causa uma forte

Figura 3 – Deslocamento da Cracolândia após a ação de dispersão realizada em maio de 2022 na praça Princesa Isabel



Fonte: Marino et al. (2022a).

desconfiança das pessoas em situação de vulnerabilidade em relação aos órgãos públicos, prejudicando as abordagens e formação de vínculos pelas equipes de saúde e assistência social. Relatos de campo confirmam que após a dispersão das pessoas da praça Princesa Isabel, equipes do Consultório na Rua⁷ foram recebidas a pedradas ao se aproximarem dos fluxos, algo que não é comum nesse território.

O objetivo geral declarado da operação Caronte foi de combater o tráfico de drogas e dismantlar o crime organizado na região central, mas a sexta e última fase da operação, mostrou-se como ferramenta de controle social e territorial, perpetuando discriminações interseccionais por meio de opressões de raça, classe e gênero (Balera et al., 2023). Recente pesquisa realizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo trouxe informações essenciais sobre os procedimentos e o resultado das detenções em massa da Operação Caronte. A sexta fase teve o objetivo de coibir o consumo de drogas nas vias públicas, que, segundo o prefeito Ricardo Nunes,⁸ foi justificada por possível ofensa ao artigo 28 da Lei de Drogas n. 11.343/2006 (Brasil, 2006).

Segundo o levantamento da pesquisa da Defensoria Pública (Balera et al., 2023), entre 20 de setembro e 24 de novembro de 2022, durante 66 dias, 841 pessoas foram detidas simplesmente por portarem cachimbos. Uma média de aproximadamente 15 prisões por dia, geralmente em grupos de 12 pessoas. É importante ressaltar que a Defensoria conseguiu acesso às informações dos processos judiciais de apenas 641 pessoas. A análise dos processos das 641 pessoas detidas mostra que o principal critério para abordagens policiais foi estar nas ruas de influência da região da Cracolândia e portar um cachimbo nas mãos, fazendo com

que a operação recebesse o nome popular de “Operação Cachimbo”. Contudo, o artigo 28 da Lei de Drogas, embora proíba o consumo e porte de determinadas substâncias, não criminaliza o porte de objetos e instrumentos para consumo.

As detenções em massa pelo simples porte de cachimbo já é ilegal, além disso, o argumento mobilizado na operação justificou centenas de prisões para averiguação, outra conduta ilegal. É importante ressaltar que o artigo 50 da Lei de Drogas (Brasil, 2006) exige que em casos de prisões em flagrante de substâncias, seja feito o laudo toxicológico em que se constata a natureza e quantidade da substância apreendida, sendo esse documento obrigatório para a lavratura do auto de prisão e estabelecimento da materialidade do delito. Em 73,6% dos laudos periciais, constataram-se apenas “resquícios e sujidades” nos cachimbos apreendidos, justificando a detenção em massa de 549 pessoas. Posteriormente, essas detenções foram consideradas ilegais pelo poder judiciário por apresentarem quantidades ínfimas de substância. Ainda segundo o relatório da Defensoria Pública sobre o processo de detenções em massa na região da Cracolândia:

[O] controle já não incide mais sobre as drogas ou os sujeitos, mas sobre os objetos mediadores. A pergunta “você está com seu cachimbo aí?” [...] é reflexo dos processos de objetificação e criminalização. Pessoas coisificadas passam a ser incriminadas por portar coisas que parecem adquirir vida”. (Balera et al., 2023, p. 92)

Outro dado relevante é a relação espacial da atuação policial na última fase da Caronte. Todas as 641 detenções analisadas ocorreram dentro de um perímetro de dois quilômetros em torno da 77ª Delegacia de Polícia; e em 335

das detenções, os documentos apresentam o mesmo endereço na rua Helvetia, n. 1, além de outras 186 detenções também serem em outros pontos dessa rua. Além da seletividade populacional, evidencia-se também rigor na seletividade territorial da ação policial. Segundo Balera et al. (ibid.), os Termos Circunstanciados dos processos das pessoas detidas ignoraram especificidades importantes, como gênero, raça e moradia, o que evidencia a massificação das detenções e o apagamento das singularidades das pessoas.

Para além das detenções em massa, a Caronte teve influência importante na execução das políticas de saúde no território. Após a prisão por portarem apenas cachimbos, as pessoas detidas eram encaminhadas para a delegacia, e ali ficavam esperando a equipe da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Vergueiro para seguimento no fluxo de tratamento em saúde. Ao chegarem à UPA, após avaliação médica, era oferecida prioritariamente a internação psiquiátrica no Hospital Cantareira, no extremo norte da cidade. Somente para quem não aceitasse era oferecido tratamento no Caps de referência. Enquanto aguardavam na delegacia, a autoridade policial chegou a utilizar-se de intimidações como: "baixa a calça, fica pelado aí, entra pra dentro da cela, cês querem ficar aqui na cadeia ou cês querem seguir o tratamento aí?"⁹ (ibid., p. 68), o que fazia as pessoas optarem rapidamente pela primeira opção proposta, a internação no Hospital Cantareira. Segundo o levantamento da Defensoria Pública, a condução dos processos de cuidado mediado pela força das intimidações da Operação Caronte resultou em 99% das internações de forma "voluntária", contudo a média de permanência na internação foi de apenas três dias, provocando

questionamento em relação à voluntariedade da internação e ineficácia de ofertas únicas de cuidado atreladas à coerção policial.

A dualidade entre internação *versus* prisão é o modo operacional de gestão das questões urbanas e sociais dos espaços da cidade, onde a ameaça da prisão torna-se elemento de controle territorial e da população em condições de vulnerabilidade, neste caso as pessoas em situação de rua e/ou que fazem uso de drogas. Fica a provocação: qual a efetividade das ações da Operação Caronte na proposta de combate ao tráfico de drogas? A operação se mostrou mais como um dispositivo de controle dos corpos e depreciação dos imóveis dessas localizações, acirrando as disputas entre moradores, pequenos proprietários (pensões, habitações, comércios) e grandes corporações, compostas pelos partícipes das parcerias público-privadas com o Estado.

A expulsão desses corpos pela força do Estado, somada às redes de sociabilidade e sobrevivência das pessoas em situação de rua, faz com que rapidamente surjam novas aglomerações. Suas novas localizações, embora em constante mudança, permanecem na mesma região, em pedaços com características parecidas, predominantemente marcados pela presença de moradias populares e coletivas – como as pensões e ocupações –, imóveis pouco verticalizados e comércios populares, que se constituem "entraves" para o avanço dos projetos de transformação urbanística viabilizados pelas PPPs.

Desse modo, as intervenções recentes repetem os resultados desastrosos das operações "Sufoco" ou "Dor e Sofrimento" citadas anteriormente, realizadas há uma década e que geraram dispersões que ficaram conhecidas como

“procissões do *crack*” (Rui, 2014). Essa forma de ação tem como efeito a articulação do Estado em torno da violência contra as pessoas que usam drogas operacionalizadas em um regime espacial específico de despossessão combinada ao agenciamento das diferentes forças policiais. Tal opção do poder público, que prioriza a atuação policial para questões sociais e urbanas complexas como a da região conhecida como “Cracolândia”, dispara diferentes tensões no território que configuram disputas de narrativas sobre a mesma realidade. A seguir, faremos uma análise crítica entre as diferentes perspectivas de aproximação da complexidade do tecido urbano na região, e com sorte fomentaremos compreensões mais realistas sobre o território.

Conflitos, ilegalidades e mercadorias políticas

O Estado como indutor da ilegalidade urbanística

A dispersão da Cracolândia não atende nem aos interesses da população em situação de rua, nem melhora as condições de vida de quem trabalha ou vive no centro da cidade. No entanto, tem um sentido bastante claro na abertura de frentes de expansão imobiliária na região. Em 2012, junto com a Operação “Dor e Sofrimento”, a prefeitura da gestão Gilberto Kassab demoliu dezenas de imóveis na região da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos. Movimento que foi retomado em 2017 pelo então prefeito João Dória, quando um casarão chegou a vir abaixo com pessoas dentro.¹⁰ Esses imóveis que serviam de moradia, embora

muitas vezes precária, para a população pobre no centro da cidade foram, em parte substituídos por grandes torres de apartamentos viabilizados a partir de uma Parceria Público-Privada que não atendeu os moradores expulsos do local (Almeida et al., 2020).

Esse movimento continua: no raio de atuação da Operação Caronte, bares e comércios são fechados e lacrados com a justificativa da irregularidade, a mesma que marca a maior parte dos bares e comércios da cidade, mas aqui estão no perímetro marcado para morrer. A presença do *crack* na região por mais de três décadas produziu um imaginário social do medo, e ao longo do tempo foi desqualificando a dinâmica local como um dos fatores decisivos na formação das geografias urbanas do crime e da violência (Avendaño et al., 2019). O *crack*, para além de apresentar complexidades na confluência entre o social, o jurídico e a saúde pública, carrega representações morais em torno do ilícito, tornando-se elemento chave na engrenagem de depreciação-apreciação dos imóveis onde se concentram as cenas de uso. Ao associar-se ao higienismo urbano, potencializa o ajuste espacial impulsionado pela especulação imobiliária ancorada a projetos urbanísticos de renovação e requalificação do centro da cidade (Rolnik, 2019; Calil, 2022). A presença de uma “Cracolândia” no tecido urbano não ocorre por acaso, e tampouco sua eliminação é a primeira escolha da gestão pública. Vale refletirmos sobre a utilidade que esses territórios de exceção adquirem na economia política urbana, caracterizados pela ambiguidade e a transitoriedade permanentes (Rolnik, 2019).

Uma associação entre a ilegalidade, a violência e as desigualdades econômica, política e racial, generificada e sexualizada, que produz espaços urbanos considerados de “reputação

duvidosa", delimitando perímetros imaginários passíveis tanto de práticas paralelas e clandestinas como de "intervenções excepcionais" por parte do Estado (Rolnik e Calil, 2021). Um processo de especulação imobiliária que se mostra eficiente em manter aquecidos os ciclos de acumulação de capital [por despossessão, por espoliação] nas cidades latino-americanas, mas distante de apontar melhores alternativas para as questões habitacionais e sociais locais (Rolnik, 2015). Uma parceria entre o público e o privado que, por meio de reajustes espaciais provocados pelo mercado:

[...] atua sob amparo da moralidade sanitária associada à proibição das drogas. Projetos de intervenção urbana multiplicam-se como 'solução', ao passo que multiplicam-se também as desigualdades e violência seletivamente distribuídas. É neste cenário que a cidade torna-se ferramenta perversa que segrega, desvaloriza, demoniza e pune. (Rolnik e Calil, 2021, p. 4)

As fronteiras imaginárias que contornam a região da "Cracolândia" submeteram o território a lógicas ambíguas entre o legal/ilegal, legítimo/ilegítimo (Rolnik, 2019), e o que é permitido ou não é arbitrário, decido a partir do que é conveniente. Dessa forma, no contexto de urgência arbitrária da "Cracolândia", o Poder Público consegue aprovação popular para intervenções urbanas que dificilmente seriam legitimadas em outras situações, gerando demolições e remoções forçadas.

A legislação urbanística tornou-se insignificante (Maricato, 2003), e a arbitrariedade em seu cumprimento expressa a aliança entre o Estado e a dinâmica do mercado imobiliário. O Estado como indutor da ilegalidade urbanística

e consequentemente da informalidade habitacional (Tibo, 2011). Em 2018, a demolição de quase a totalidade da quadra 36 nos Campos Elíseos acarretou a remoção de aproximadamente 200 pessoas (LabCidade, 2018), embora no zoneamento da cidade esse quarteirão seja uma Zeis 3, Zona Especial de Interesse Social destinada à construção de moradias populares e à manutenção da população local. No seu lugar foi construído um hospital, viabilizado por meio de uma parceria público-privada. Obviamente, a construção de um novo hospital é preciosa para a cidade, mas as ilegalidades e violências neste processo não justificam os fins. As centenas de pessoas removidas não tiveram atendimento habitacional adequado, permanecendo em situação de insegurança habitacional. Um exemplo é a trajetória de uma família que após a remoção da Quadra 36 foi morar com parentes no Edifício Wilton Paes de Almeida, conhecido também como torre de vidro, que pouco mais de um mês depois desabou após um incêndio, forçando mais uma vez o deslocamento dessas pessoas (Villela, 2018).

A dispersão como aposta no conflito

A chegada dos "novos fluxos" conforma novas dinâmicas na produção espacial da região. Por um lado, comércios foram fechados, apartamentos esvaziados e imóveis emparedados por seus proprietários. Por outro, uma série de transtornos atravessam o cotidiano de moradores e trabalhadores do entorno. Um exemplo disso aconteceu em dezembro de 2022 no empreendimento da Parceria Público-Privada Habitacional na rua dos Gusmões, quando os moradores ficaram quatro dias seguidos sem

energia elétrica devido a roubos de cabos, e se viram obrigados a “sequestrar” a equipe de técnicos da Enel para que o problema fosse resolvido e a energia restabelecida (Dias, 2022a).

Novas esquinas, calçadas e cantos passam a ser ocupadas pela concentração de pessoas que usam *crack*, transformando a circulação na cidade e potencializando tensões e conflitos. Enquanto as pessoas que fazem uso de *crack* vagam incessantemente como manejo da força policial, a população do centro rearticula seus modos de vida seguindo o compasso: param de frequentar restaurantes ou supermercados por conta do novo posicionamento do fluxo, hotéis da região tiveram reservas canceladas,¹¹ pessoas mudam a rota para o trabalho ou tomam o ônibus em outro ponto. Mais recentemente, em novembro de 2023, os moradores da Ocupação Mauá formaram uma barreira humana e fizeram uma ocupação da rua durante seis noites seguidas, o objetivo era impedir que as forças policiais passassem a deslocar o fluxo para a rua da ocupação (Marino e Santos, 2023). Conforma-se, portanto, um estado permanente de alerta e insegurança, lançando o território na penumbra de uma neblina moral.

Em 10 de agosto de 2023, em evento promovido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo,¹² alguns moradores presentes solicitaram que a Defensoria realizasse também um processo de escuta dos moradores dos prédios, pois se sentem acuados entre as manobras do poder público e o “fluxo”. Entre as demandas apresentadas, reivindicam por mais espaços de convivência. Ao mesmo tempo, expressam também pouca disponibilidade de conviver com o diferente ao afirmarem que se sentem prejudicados com a presença e circulação do fluxo próximo a suas residências.

Relatos como “*a gente não consegue mais viver aqui. Parece que tem uma preferência de que eles podem viver aqui e a gente não*”; e “*eu não incomodo o usuário de drogas, porque eu entro na minha casa e tô lá, mas ele na minha porta, eu não consigo passar, o meu direito de ir e vir é violado*” (Diário de campo, 10 de agosto de 2023) expressam a forte desagregação e a emergência de conflitos nas relações sociais cotidianas. Os desconfortos e posicionamentos dos moradores surgem como elemento que evidencia o conflito, a disputa pelo espaço e o desafio para implantação de alternativas que pautam a convivência coletiva e o respeito pela diferença. As bases do senso de comunidade estão drasticamente dissolvidas, e a disputa por narrativas cria separações e diferenciações socioespaciais no território.

O reforço do poder público na figura do inimigo justifica a implantação de políticas de aniquilamento ou expulsão. Esse ímpeto está presente mesmo em falas que podem ser consideradas mais moderadas como: “*nós não estamos aqui uns contra os outros, eu também não sou do time dos moradores que querem queimar os usuários, pelo contrário, eu queria que todos os usuários tivessem tratamento, mas fora daqui*” (ibid.).

Moradores e comerciantes que, após as ações policiais desse ano, passaram a conviver com os fragmentos da Cracolândia e são colocados em situação-limite, e demandam medidas imediatas contra os transtornos causados pelos deslocamentos dos fluxos. Além da hostilidade contra as pessoas em situação de rua, o sentimento de animosidade é transferido para ativistas, trabalhadores da rede de atenção psicossocial (Nascimento e Pieve, 2021) e coletivos que há décadas atuam pela garantia de direitos.

Figura 4 – Ato “Vidas na Craco importam” mobilizado por coletivos e trabalhadores da rede de atenção psicossocial



Fonte: Moreira (2022b).

O espalhamento dos fluxos tornou mais visível um descontentamento de parcela da sociedade civil contrária a esses coletivos e trabalhadores, pois estes defenderiam a permanência da Cracolândia e, inclusive, lucrariam com isso (Marino, Lima e Jacon, 2023). Ao longo de 2022, aconteceram diversas manifestações de moradores dos referidos bairros, exigindo mais uma vez a adoção de medidas radicais como a internação forçada e as truculentas operações policiais. Em novembro de 2022, foi elaborado um manifesto por parte da comunidade e um ato em apoio à Operação Caronte (Portal Santa Cecília e Barra Funda, 2022). Dois meses antes, em setembro, motivados por um abaixo assinado dos moradores, Policiais Civis realizaram uma ação contra artistas e ativistas do projeto Teto, Trampo e Tratamento, que realizam todas as quintas-feiras ações culturais e de redução de danos no fluxo. Na ocasião, para além de vítimas da truculência policial, os profissionais

e participantes da atividade foram presos para averiguação, além de uma bicicleta com equipamento de som para o desenvolvimento da atividade ter sido apreendida. A bicicleta, como instrumento de trabalho, foi devolvida 13 meses depois, em outubro de 2023, com intervenção do Ministério Público (Dias, 2023).

Esse clima de animosidade retira o foco e dificulta debates propositivos de ações que possam melhorar a vida de todas as populações que vivem e trabalham na região central de São Paulo. As pontes para o diálogo são prontamente queimadas, as articulações passam a ser outras, a população se escora e legitima a violência policial e os coletivos são cada vez mais isolados na esfera pública. Postos como inimigos, os diferentes grupos da sociedade civil incorporam a forma de guerra na qual o território foi conformado: moradores e comerciantes contra os militantes e ativistas, e a população em situação de rua como massa de manobra.

Figuras 5 e 6 – Ato contrário à presença da Cracolândia mobilizado por moradores de Santa Cecília e Campos Elíseos. E arte de divulgação para o ato em defesa da Operação Caronte



Fonte: Moreira (2022) e Reprodução do grupo do WhatsApp, em 2022.

Figura 7 – Grupo de ativistas e usuários, articulados em torno do projeto “Teto, trampo e tratamento”, são detidos pela polícia civil por perturbação à ordem, ação que teria sido justificada por um abaixo assinado de moradores da região



Fonte: Dias (2020b).

Essa divergência de perspectivas se materializa em uma narrativa que se opõe às estratégias pautadas pela redução de danos e pela garantia de direitos, em que o processo de cuidado é construído a partir do diálogo e do respeito pelas singularidades das pessoas. Os ânimos aflorados dos diferentes atores da comunidade apressam respostas imediatistas e bradam pela internação compulsória como solução mágica e necessidade urgente. Nessa arena, a narrativa da internação compulsória ganhou forte apoio popular nos últimos anos,¹³ especialmente a partir da manutenção da política de dispersão desde 2022, conduzida e sustentada pela Operação Caronte. A manutenção duradoura da política de dispersão, por mais que gere enorme desgaste político aos mandatários do momento, acirra o conflito ao promover incômodos e reações da população local e sociedade, que, ao buscarem soluções imediatas, passam a apoiar e aderir à ideia da internação como única alternativa possível. Porém, esse apoio popular é estratégico para a manutenção e ampliação das Comunidades Terapêuticas como equipamento de cuidado. Esse modelo de tratamento é frequentemente carregado por preceitos morais, pois muitas unidades são vinculadas a igrejas evangélicas ou católicas, modelo que tem recebido cada vez mais poder e investimentos públicos (Soares, 2020), além de sofrerem diversas denúncias por tortura e maus-tratos.¹⁴

Criação de mercados de proteção e extorsão

O território virou um verdadeiro barril de pólvora. O constante deslocamento dos fluxos e os impactos associados amplificam os conflitos já existentes na região. Ao longo do ano foram

inúmeros os relatos de violência, seja de assaltos e furtos praticados por parte das pessoas que frequentam o fluxo, seja por parte de alguns comerciantes e moradores que, indignados com a situação atual, partiram para as vias de fato, expulsando pessoas em situação de rua à força.

A política de dispersão também contribui com o aumento da presença de grupos de segurança privada no território (Marino et al., 2022). Nas ruas, passou a ser comum ver lojistas com seus seguranças particulares empunhando porretes e facões. Algo que já era visível, por exemplo, nos quarteirões onde se localizam empreendimentos da Porto Seguro e na rua Santa Ifigênia, que concentra comércio de artigos de informática, elétrica e iluminação. Nas últimas semanas, a presença desses grupos de segurança privada é bastante visível ao longo da Avenida Duque de Caxias, formando uma espécie de "zona livre" da presença de "usuários de crack". As intervenções policiais mais recentes tiveram como efeito escalar a presença desses grupos, transformando a segurança e a proteção em uma mercadoria cada vez mais lucrativa. Em audiência pública sobre o Projeto de Lei n. 448/23,¹⁵ comerciantes alegaram o custo de R\$7 mil reais com segurança privada no território. Isso tem colocado um dilema para os moradores e comerciantes locais, pois aqueles que não se sujeitam ou que não possuem condições para pagar pelo "serviço de segurança" – operado por meio da lógica miliciana da chantagem – acabam vendo o fluxo se fixar na porta das suas casas ou estabelecimentos comerciais.

A atuação de agentes de segurança pública em grupos de segurança privada é notória na cidade de São Paulo, trata-se de uma prática antiga policiais da ativa, reformados ou

aposentados fazerem “bicos” para comércios ou na segurança de bairros. Mas na Cracolândia identificamos uma dinâmica nova: a presença dessas duas forças armadas tem modificado a cartografia da Cracolândia no território, apontando para a reprodução de uma “lógica miliciana” na região central. Com a dispersão das cenas de uso, moradores e comerciantes passaram a sofrer pressão por parte de agentes de segurança pública para contratarem serviços privados de segurança, mobilizando a garantia de segurança e o pronto atendimento das forças estatais. Em matéria da TV Bandeirantes, áudios enviados por comerciantes denunciam uma dessas tentativas de extorsão:

“Nós somos uma família. Se alguém mexer comigo, no mínimo 18 viaturas ‘cola’. Nós somos a Rota da GCM, irmão” [...] “Eu quero te mostrar a diferença entre ter segurança e não ter”. (Jozino, 2023)

O sociólogo Charles Tilly traz preocupações importantes sobre o entrelaçamento histórico entre o capitalismo mercantil, a produção da violência e a criação do Estado. Ao analisar o histórico de formação dos Estados-Nações europeus, destaca como o banditismo, a pirataria, a extorsão e a clandestinidade se confundem com as intervenções oficiais do Estado na produção e manutenção do conflito (Tilly, 1985). Tilly examina como a lógica de acumulação/concentração de capital e dos meios coercitivos, via monopolização da violência, são indispensáveis para o crescimento e consolidação dos Estados. Já os Estados, para seguir no controle do capital e das formas de coerção, realizam inúmeras negociações, além de criar dispositivos de “regulamentação,

compensação, distribuição e proteção” (Tilly, 2017, p. 107). Contudo, o Estado não é um bloco monolítico, tem sempre suas diferentes tendências, interesses e alianças, fazendo com que as negociações transitem por terrenos extraleais/oficiais no manejo das dinâmicas urbanas.

A mobilização desta reflexão proposta pelo autor, longe de ingenuamente deslocar a história da Europa para outras partes do mundo, pode auxiliar na busca por compreensões das relações atuais entre Estado, a produção da violência e a venda da proteção, principalmente em contextos latino-americanos. Na Cracolândia, o Estado oferece a ideia de proteção via presença constante das forças de segurança ao mesmo tempo que fomenta o conflito via intervenções de dispersão, criando a ideia do “inimigo” a ser combatido – a dinâmica do fluxo. Entretanto, é o mesmo Estado que, ao produzir o conflito, fomenta a prática de segurança privada alimentando uma economia clandestina da “venda de proteção”. Em relato de campo, moradores do território nos contaram que, ao fazer um apelo ao delegado da 77ª DP, ele teria “sugerido” que contratassem uma empresa de segurança privada para solucionar seus “problemas”. Assim, ao proteger alguns, o Estado vulnerabiliza outros, e segue-se a lógica capitalista de contraste entre privilégios e aniquilação.¹⁶ Tilly aponta como a ideia de proteção é naturalmente dual, pois evoca segurança ao mesmo tempo que traz desconforto, e essa oscilação depende do contexto e da forma como se manifesta o perigo (Tilly, 1985). Um movimento cíclico em que o Estado é capaz de agenciar e monopolizar esta rede de proteção simultaneamente à criação da ameaça. Segundo Tilly:

Uma vez que as atividades repressivas e extrativas dos governos constituem muitas vezes as maiores ameaças atuais aos meios de subsistência dos seus próprios cidadãos, muitos governos operam essencialmente da mesma forma que os criminosos. (Ibid., p. 171)

De fato, a proteção virou negócio, e essa economia extrapola a movimentação financeira da compra/venda de segurança particular, pois também se torna produto político em disputas partidárias e eleitorais. Uma mercadoria simbólica que se utiliza da moralidade em relação à ilegalidade para seguir justificando a oferta paulatina do espaço à iniciativa privada. Para Tilly (2017), as negociações construídas são assimétricas e evidenciam as intenções do Estado na gestão das pessoas, do espaço e das políticas urbanas. São dinâmicas que se beneficiam do estado de exceção que atravessa o território, onde quem dispõe dos meios de violência é também quem vende proteção.

Considerações finais

A percepção e o reconhecimento das atividades informais e ilícitas como parte do desenho das dinâmicas locais são de extrema importância para ampliarmos o olhar para as possibilidades diversas de produção da cidade. Uma análise das políticas realizadas nas últimas três décadas deixa evidente que melhorias na qualidade de vida das pessoas que vivem, trabalham e frequentam a região da Cracolândia, só serão possíveis quando a forma como se lida com a questão mudar radicalmente. O grande problema da Cracolândia não é somente o *crack*, e o foco excessivo no combate à substância e seu

suposto território desvia a atenção de questões centrais como a miséria e as condições de extrema vulnerabilidade de grande parte dos integrantes dos fluxos. Questões essas que são intensificadas e se agravam pelos históricos processos de despossessão e violência que ali se perpetuam.

As dinâmicas territoriais na Cracolândia dão pistas suficientes de que a produção do conflito pode ser parte central do planejamento, permitindo uma reflexão sobre as contradições nas disputas pelos espaços urbanos. O Estado, ali, atua não na chave da mediação ou da "resolução dos problemas" – esta última como afirma em discurso – mas na manutenção e reprodução sistemática do conflito como motor das dinâmicas de controle, despossessão e extermínio. Estratégias simplistas que operam desagregando a organização local e mantendo a vida das populações residentes (tanto usuários de drogas, população em situação de rua e moradores pobres, quanto moradores de classe média e comerciantes) no limite do insustentável, e que desesperadamente legitimam a continuidade e aprofundamento das mesmas políticas baseadas na violência, em suas múltiplas dimensões.

A política da dispersão e a multiplicação dos "fluxos" – locais de concentração dos usuários – revelam como a política de guerra às drogas, além de não oferecer apoio e atenção às pessoas que apresentam problemas relacionados ao consumo, potencializa consequências negativas a situações complexas como a Cracolândia paulistana. No entanto, a intervenção baseada em ações de policiamento, "destinada a sempre falhar" (Parra et al., 2022), tem sido eficiente para controlar espaços e populações, delimitando lugares que passam a ser alvo de

intervenções extralegais. A atual Cracolândia paulistana explicita o esforço do Estado em monopolizar a violência (Tilly, 1985), tanto no sentido literal e concreto das bombas e operações quanto na dimensão social dos processos de exclusão, sufocamento e fragmentação da participação política e comunitária nos processos de produção do urbano e luta pelo direito à cidade. A violência de ações arbitrárias é cotidianamente inflamada pela moralidade em torno da ilegalidade das drogas, exigindo respostas urgentes, e, assim, tornando o que é permitido ou não, negociado a todo instante. Essa ambiguidade inerente ao território é terreno fértil para a produção e utilização de mercadorias políticas por meio de economias clandestinas emaranhadas aos braços do Estado. Um cenário em que o uso da violência e da coerção, por advir do Estado, tem sua legitimidade facilitada socialmente, e o apoio popular ao extermínio ganha força no senso comum e em novas respostas opressivas do próprio Estado (ibid.). Um ciclo desumanizador.

Quais outras abordagens seriam possíveis para políticas públicas mais sensíveis que valorizem a singularidade e particularidades das pessoas que usam drogas? E assim evitar a relação estreita e reducionista entre uso de substâncias, criminalidade e desqualificação. Experiências internacionais baseadas em políticas de *housing first* (ou casa primeiro), que visam garantir o acesso à moradia como primeiro passo para um processo de cuidado; e ambientes seguros para o uso de substâncias aliadas a medidas consistentes de atenção à saúde, indicam que políticas multidimensionais que garantam direitos, como moradia e trabalho,

podem trazer melhores resultados; e que o enfrentamento truculento e policaresco só tende a gerar mais conflitos e produzir contextos de violência e vulnerabilidade.

Propostas na perspectiva da redução de danos e garantia de direitos foram elaboradas no âmbito do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, que elaborou com a participação ativa de moradores, trabalhadores e organizações coletivas do território o plano alternativo Campos Elíseos Vivo.¹⁷ Para implementação dessas e de outras medidas, no entanto, é necessário que o debate público esteja direcionado a entender as dinâmicas e complexidades que envolvem a Cracolândia e, sobretudo, que fique claro que as medidas tomadas na atualidade multiplicam os desafios a serem superados para a produção da cidade e do cuidado na perspectiva da garantia de direitos. Se antes era uma, hoje existem várias por meio de uma pulverização de Cracolândias na área central de São Paulo.

Desse modo, ao longo dos anos, a “agenda eleitoreira” publiciza a Cracolândia quando interessa, pois os interesses e benefícios político-econômicos perduram nesse movimento de “eterno fracasso” de lidar com a questão – favorecendo atores externos, de múltiplas formas. Se no mesmo território, o Fórum Aberto Mundaréu da Luz, dialogando com a ideia do planejamento conflitual (Vainer et al., 2013), constituiu e articulou sujeitos políticos coletivos, no sentido oposto, a mobilização permanente do conflito também tem sido sistematicamente utilizada pelo Estado como estratégia de desarticulação e enfraquecimento desses mesmos sujeitos, de suas organizações e de projetos políticos alternativos.

Este é mais um reflexo desastroso de políticas proibicionistas que, além de fortalecer o crime organizado, fazem com que o Estado se misture em essência com suas características, ao criar espaço para economias clandestinas na

produção do urbano que alimentam a manutenção do controle dos corpos, subjetividades e territórios a partir da utilização arbitrária da violência sob tutela, responsabilidade e autoria do Estado.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-1052-6578>

Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Presidente Prudente, SP/Brasil.
thiago.calil@unesp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6843-1929>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo, SP/Brasil.
aluizio.marino@usp.br

Nota de agradecimento

Agradecemos os parceiros e parcerias que constroem coletivamente o Fórum Aberto Mundaréu da Luz e os demais coletivos que atuam no território. Em especial, agradecemos a Professora Raquel Rolnik pelas trocas e ensinamentos fundamentais para a elaboração deste texto. Não menos importante, agradecemos aos revisores(as) do periódico pela leitura atenta e contribuições importantes para a versão final do artigo. Por fim, agradecemos também o apoio de fomento à pesquisa pelo Processo Fapesp 2022/06741-1.

Notas

- (1) "Guerra às drogas" refere-se às políticas proibicionistas em relação à produção, comércio e consumo de determinadas substâncias psicoativas. O termo foi cunhado e difundido principalmente pelo governo dos EUA durante a gestão de Richard Nixon (1969-1974) e expandido na administração de Ronald Reagan (1981-1989), precursor de políticas baseadas na ideia de "tolerância zero" que foram rapidamente reproduzidas ao redor do mundo.
- (2) O De Braços Abertos foi um programa piloto intersetorial da prefeitura de São Paulo entre os anos de 2014 e 2016. Uma política baseada na perspectiva da redução de danos com oferta de acolhimento, trabalho remunerado e atenção psicossocial.

- (3) Os autores participaram ativamente da formação do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, articulação que envolveu urbanistas, antiproibicionistas, trabalhadores do território e moradores.
- (4) Contudo, essas estratégias também acontecem de forma simultânea, mas observamos nos últimos dez anos momentos em que a dispersão se intensifica. Taniele Rui já havia identificado essas tecnologias de gestão da população do fluxo: “duas técnicas se destacam: 1) a ronda contínua, a pé, de carro ou com cavalos, que faz com que os usuários tenham que ficar o tempo todo circulando, em um incansável “jogo de gato e rato” pelos quarteirões próximos; e 2) o cercamento, que consiste em cercar um quarteirão, impulsionando a concentração dos usuários, deixando-os circunscritos a determinada delimitação e, assim, passíveis de terem suas ações monitoradas. [...] A segunda tática (o cercamento) jamais é admitida em discursos públicos pelo alto oficial, que prefere dizer que a concentração dos usuários em apenas uma parte da rua, ou em uma única rua, se dá de forma espontânea, fundamentalmente por regulações internas” (Rui, 2014, pp. 231-232).
- (5) O termo surge em paralelo ao aparecimento de inúmeras pequenas caixas de som portáteis que reproduzem músicas de funk pelas pessoas em situação de rua, dialogando com os “fluxos” de bailes funk em regiões periféricas da cidade. Assim, práticas sociais trazidas das margens ressignificam também territórios centrais. Ademais, o termo tem identificação precisa, pois chama a atenção para a territorialidade das cenas de uso do crack, em constante deslocamento, em fluxo, quase sempre expulsos por operações policiais violentas.
- (6) “Caronte” na mitologia grega é o barqueiro que atravessava as almas do mundo dos vivos para o mundo dos mortos.
- (7) Instituída pela Política Nacional de Atenção Básica, em 2011, a estratégia Consultório na Rua tem como objetivo ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde. Consiste em equipes multiprofissionais que realizam atendimentos de forma itinerante e em parceria com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território.
- (8) Cracolândia... (2022).
- (9) Trecho de entrevista com pessoas detidas realizada pela pesquisa da DPESP.
- (10) Três ficam feridos... (2017).
- (11) Segundo informações do representante da Associação Brasileira de Hotéis da audiência pública de em 22/8/2023, referente ao Projeto de Lei n. 448/23 que pauta a isenção de IPTU. Ver a seguir.
- (12) Evento de divulgação dos resultados da pesquisa intitulada “Operação Cachimbo: relatórios das detenções em massa realizadas na Cracolândia”, realizada pelo Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.
- (13) Heteronomia decorrente da sujeição, animalização, naturalização desses corpos como destituídos de autonomia e vontade.
- (14) Matéria do programa *Fantástico*, da Rede Globo de Televisão, em 26 de novembro de 2023 (Agressões..., 2023).
- (15) O PL n. 448/23 foi aprovado no dia 4 de outubro de 2023 e dispõe sobre isenção de IPTU para imóveis residenciais e comerciais específicos na região da Cracolândia.
- (16) O Estado sempre operou de forma a favorecer determinadas frações de classe. Com o neoliberalismo, essa seletividade se acentua – inclusive com o uso de violência em detrimento de políticas sociais.
- (17) Campos Elíseos vivo... (2018).

Referências

- AGRESSÕES, tortura e até assassinato: os crimes por trás das comunidades terapêuticas da Grande SP (2023). *Fantástico*. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/11/26/agressoes-tortura-e-ate-assassinato-os-crimes-por-tras-das-comunidades-terapeuticas-da-grande-sp.ghtml>. Acesso em: 16 maio 2024.
- ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020). "PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos". In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. São Paulo, LabCidade FAU-USP, pp. 181-221.
- ALVES, Y. D. D.; PEREIRA P. P. G. (2021). O surgimento da Cracolândia como problema público: O desenvolvimento do mercado lucrativo do crack e sua exploração político-midiática. *Dilemas, Rev Estud Conflito Controle Soc* [Internet], v. 14, n. 2, pp. 465-488. DOI: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n2.32201>.
- BALERA, F. P.; FERREIRA, C. N.; YOUSSEF, S. F.; PLASTINO, L. M.; RUI, T. C.; PEDO, I. M. (2023). *Operação Cachimbo: Relatório das detenções em massa realizadas na Cracolândia*. São Paulo, NECDH – Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Escola da Defensoria Pública do Estado.
- BONDUKI, N. (2004). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade.
- BORIN, M. F. (2021) "Onde as forças vivas do trabalho se juntam em desmedida": dinâmicas da reprodução do capital em São Paulo durante a epidemia de febre amarela. *Topoi*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 48, pp. 763-786.
- BRANQUINHO, E. S. (2007). *Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (2006). Lei n. 11.343. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- CALIL, T. G. (2015). *Condições do lugar: relações entre saúde e ambiente para pessoas que usam crack no bairro da Luz, especificamente na região denominada Cracolândia*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____ (2022). *As drogas, as pessoas e as cidades: consumo do espaço e efeitos sociais em cidades latinoamericanas – aproximações entre São Paulo, Bogotá e Medellín*. São Paulo, Editora Unesp.
- CAMPOS Elíseos vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade fórum aberto mundaréu da luz (2018). *Polis*. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/campos-eliseos-vivo-um-projeto-urbanistico-e-social-elaborado-com-a-comunidade-forum-aberto-mundareu-da-luz/> . Acesso em: 16 maio 2024.
- CENAS da Cracolândia – feira da droga instalou nos anos 1990 em área degradada do centro de SP (2022). *Jornal Folha de S.Paulo*, 3 jun. Acervo Diários da Noite (s.d.). Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1734391251513724-cracolandia-antes-e-depois-do-crack>. Acesso em: 11 nov 2023.
- CRACOLÂNDIA: Ricardo Nunes defende prisão de quem usa crack em via pública (2022). *BandNews*. Disponível em: [Cracolândia: Ricardo Nunes defende prisão de quem usa crack em via pública | Band \(uol.com.br\)](https://www.bandnews.com.br/cracolandia-ricardo-nunes-defende-prisao-de-quem-usa-crack-em-via-publica). Acesso em: 16 maio 2024.

- DIAS, P. E. (2022a). Moradores 'sequestram' equipe da Enel para ter luz de volta no centro de São Paulo. *FolhaUol*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/12/moradores-sequestram-equipe-da-enel-para-ter-luz-de-volta-no-centro-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 16 maio 2024.
- _____. (2022b). *Defensoria pede à justiça liminar para que palhaço possa manter projeto social na cracolândia*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/defensoria-pede-a-justica-liminar-para-que-palhaco-possa-manter-projeto-social-na-cracolandia.shtml>. Acesso em: 13 out 2023.
- _____. (2023). *Bicicleta usada por palhaço da cracolândia segue em depósito um ano após apreensão*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/09/bicicleta-usada-por-palhaco-da-cracolandia-segue-em-deposito-um-ano-apos-apreensao.shtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- GUEDES, P.; SANTOS, W. (2022). Ordem de mudança do local da Cracolândia partiu do tráfico, diz delegado; usuários se concentram na Praça Princesa Isabel. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/22/ordem-da-mudanca-do-local-da-cracolandia-partiu-do-trafico-diz-delegado-usuarios-se-concentram-na-praca-princesa-isabel.ghtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- HARAWAY, D. (1995). Saberes localizados: a questão da ciência para o feminino e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, n. 5, pp. 7-41.
- JOANIDES, H. M. (1977). *Boca do Lixo*. 3 ed. São Paulo, Edições Populares.
- JORGE, C. de A. (1988). *Luz: notícias e reflexões*. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico. Série: História dos bairros de São Paulo, v. 7.
- JOZINO, L. (2023). GCM cobra taxa de proteção a comerciantes na região da Cracolândia. *Jornal da Band*. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/gcm-cobra-taxa-de-protecao-a-comerciantes-na-regiao-da-cracolandia-em-sao-paulo-16607599>. Acesso em: 15 dez 2023.
- LABCIDADE (2018). Para onde foram as famílias removidas da quadra 36? *LabCidade*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-foram-as-familias-removidas-da-quadra-36/>. Acesso em: 15 dez 2023.
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, pp. 151-166. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.
- MARINO, A. (2021). *Cartografias em disputa: Alternativas ao planejamento urbano*. Tese de doutorado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC. Disponível em: http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=122418. Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; AMPARO, A.; MACHADO, A.; MELLO, D.; MAGRI, G.; MEOLA, L.; ROLNIK, R. (2022a). A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. *LabCidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; JACON, L.; SHDAIOR, L. S.; RONLIK, R. (2022b). Impactos da dispersão da Cracolândia: balanço dos velhos e novos conflitos no centro de São Paulo. *LabCidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/impactos-da-dispersao-da-cracolandia-balanco-dos-velhos-e-novos-conflitos-no-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 9 fev 2023.

- MARINO, A.; SANTOS, R. A (2023). Enquanto o poder público insiste em dispersar a cracolândia, moradores do Centro precisam se virar por conta própria. *LabCidade*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/dispersao-cracolandia-moradores-centro-sp-se-viram-por-conta-propria/> Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; LIMA, P. H. B.; JACON, L. (2023). E quando o conflito é planejado? Ensaio sobre o planejamento do Estado e os conflitos recentes na Cracolândia de São Paulo. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO SOCIAL. *Anais*. Rio de Janeiro.
- MENEZES, L. F. (2016). *Entre a saúde e a repressão: políticas públicas na região da "Cracolândia" SP*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.6.2016.tde-18042016-142114>.
- MISSE, M. (2010). Trocas ilícitas e Mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. *Anuário Antropológico*, v. 35, n. 2, pp. 89-107. DOI: <https://doi.org/10.4000/aa.916>.
- MOREIRA, M. (2022). Passeata pede justiça por homem morto na cracolândia, em São Paulo – Manifestação passou por dentro do fluxo, agora concentrado na rua Helvétia. *Jornal Folha de S.Paulo*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/05/passeata-pede-justica-por-homem-morto-na-cracolandia-em-sao-paulo.shtml?pwgt=ku70hwjhdtis0vpuxgrgmxiyow7llh0n145wzkzcelq83vgi&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em: 16 nov 2023.
- NASCIMENTO, I. C. R.; PIEVE, S. M. N. (2021). As janelas do condomínio trazem proteção ou dúvida se está dentro de uma prisão: o caso de uma PPP habitacional na Cracolândia em São Paulo. *O Público e o privado*, v. 19 n. 39, pp. 85-114. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeprivado/article/view/4375>. Acesso em: 1º dez 2023.
- PARRA, H.; MORAES, A.; TELLES, E.; AUGUSTO, A. (2022). Por que a cracolândia funciona? *Outras Palavras – Desigualdades*, 17 maio. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/por-que-funciona-o-ataque-a-cracolandia/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- PORTAL SANTA CECÍLIA BARRA FUNDA (2022). *Manifesto em apoio a Operação Caronte da Polícia Civil do estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.instagram.com/tv/CkzDOGyopHG/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- RIZEK, C. (2019). Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. *Revista Proposta Fase*, ano 42, n. 129.
- ROLNIK, R. (2007). "Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro". In: SANTOS, R. E. dos (org.). *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica.
- _____ (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- _____ (2019) Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v. 5, n. 1, pp. 18-43. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 29 out 2023.
- ROLNIK, R.; CALIL, T. G. (2021) Território e proibição – guerra às drogas ou guerra aos pretos e pobres? *Projeto: Drogas – Quanto Custa Proibir?* 8 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ii32iJ>. Acesso em: 29 jul.

- RUI, T. (2014a). Usos da “Luz” e da “cracolândia”: etnografia de práticas espaciais. *Saúde e sociedade* [Internet], v. 23, n. 1, pp. 91-104.
- _____. (2014b). *Nas tramas do crack: etnografia da abjeção*. São Paulo, Terceiro Nome.
- SOARES, G. (2020). Investimento federal em comunidades terapêuticas sobe 95%. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/11/investimento-federal-em-comunidades-terapeuticas-sobe-95>. Acesso em: 15 dez 2023.
- TELLES; V. S.; HIRATA, D. V. (2007). Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 21, n. 61, pp. 173-191.
- TELLES, V. 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*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, pp. 97-126.
- TIBO, G. L. A. (2011). *A superação da ilegalidade urbana: o que é legal no espaço urbano*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- TILLY, C. (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; T. SKOCPOL (orgs.). *Bringing the State Back*. Nova York, Cambridge University Press, pp. 169-191.
- _____. (2017). *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- TRÊS ficam feridos na Cracolândia após Prefeitura demolir muro (2017). *G1*. Disponível em: Três ficam feridos na Cracolândia após Prefeitura demolir muro | São Paulo | G1 (globo.com). Acesso em: 16 maio 2024.
- VAINER, C.; BIENENSTEIN, R.; TANAKA, G. M. M.; OLIVEIRA, F. L. de; LOBINO, C. (2013). O Plano Popular da Vila Autódromo, uma experiência de Planejamento Conflitual. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Recife, Anpur.
- VARGAS, A. (2022). A dispersão da cracolândia tem ajudado no acolhimento aos usuários? SIM. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/07/a-dispersao-da-cracolandia-tem-ajudado-no-acolhimento-aos-usuarios-sim.shtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- VILLELA, F. (2018). Refugiados urbanos: as vítimas do desastre habitacional paulistano. *LabCidade*. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/refugiados-urbanos-as-vitimas-do-desastre-habitacional-paulistano/>. Acesso em: 15 dez 2023.

Texto recebido em 15/dez/2023

Texto aprovado em 22/abr/2024

Chaos as a strategy and “protection” as a commodity in São Paulo’s “Cracolândia”

Caos como estratégia e a “proteção” como mercadoria na “Cracolândia” paulistana

Thiago Godoi *Calil* [I]
Aluizio *Marino* [II]

Abstract

The article presents a recent analysis of Cracolândia between 2017 and 2023, when the policy of dispersing homeless people in the territory was resumed through violent operations conducted by public security agents. After providing a brief history of the most recent police operation, which was called Operação Caronte (Charon Operation), the dispersion of people and the spread of flows are discussed as a strategy to create chaos and enable political commodities, practices, and negotiations on the border between legal and illegal. The study used the following methodologies: field research, critical cartography, consultation with the media, and experiments, aiming to produce knowledge jointly with collectives and civil society organizations operating in the territory.

Keywords: illegalisms; space production; Cracolândia; political commodity.

Resumo

O artigo apresenta uma leitura recente da Cracolândia paulistana entre 2017 e 2023, quando foi retomada a política de dispersão das pessoas em situação de rua no território por meio de operações violentas conduzidas por agentes da segurança pública. Após breve histórico da mais recente operação policial, denominada Operação Caronte, discute-se a dispersão das pessoas e o espalhamento de fluxos como estratégia para instalar o caos e viabilizar mercadorias políticas, práticas e negociações na fronteira entre o legal e o ilegal. Como metodologias, o artigo mobiliza pesquisas de campo, cartografias críticas, consulta a meios de comunicação e experimentações no sentido da produção de um conhecimento situado junto a coletivos e organizações da sociedade civil com atuação no território.

Palavras-chave: ilegalismos; produção do espaço; Cracolândia; mercadoria política.



Introduction

For more than three decades, '*Cracolândia*' (Crackland) has persisted in the center of the city of São Paulo, specifically in the region that comprises the neighborhoods da *Luz*, *Santa Ifigênia* and *Campos Elíseos*. This permanence makes it obvious the failure of countless police interventions, and, in a broader sense, the "war on drugs" strategies.¹ Although betting on failure is counterproductive, despite rare exceptions, the public policies to deal with this situation repeat the old formula: large police operations to incarcerate and violently displace people who use crack through methods of torture. This form of action is experienced for more than two decades, since 1997 with a operation called Zero Tolerance (Alves and Pereira, 2021).

Here, the objective is not to reconstruct the history of failed police operations in *Cracolândia*, which have already been very well systematized and documented by different researchers (Rui, 2014b; Menezes, 2016; Marino, 2021; Calil, 2022), but observe some recent situations that has been transforming the territory in a relevant way since 2017. That year, after the interruption of a pilot program based on harm reduction perspective,² followed the resumption of the policy of violent dispersal of people through public Security agents. As methodologies, this article mobilizes field research, critical cartographies, consultation with the media and experiments towards the production of a situated knowledge (Haraway, 1995) alongside collectives and civil society organizations operating in this territory.³

Although we are talking about a specific and recent moment, the starting point here is the question: to what extent can insistence on error be interpreted as a strategy to maintain this situation? To this end, the article is divided into three parts that present the game of forces taking place in this territory, revealing how the permanence of *Cracolândia* makes political commodities viable (Misse, 2010; Hirata, 2010) as part of the shuffling the boundaries between the formal and the informal, legal and illicit. It is in this interlacing weave that both, everyday practices and sociability networks and official State interventions, continually move between the legal and the illegal in the urban production (Telles and Hirata, 2007; Telles, 2010). Sociologist Vera Telles (2010) highlights how this game of forces and the construction of alliances in certain political microconjunctures are central characteristics in the dynamics of disputed Latin American urban environments such as "*Cracolândia* in São Paulo".

The starting point consists of a brief historical review, where we highlight important elements to understand the processes of space production, the emergence and permanence of *Cracolândia* and the stigmas that currently delimit this territory as clandestine and criminal. Still as a historical review, we highlight the characteristics of the control strategies used in the last three decades, identifying a pendulum movement between dispersion and containment.⁴ In the second part of the article, we present a critical reading of the most recent police intervention in *Cracolândia*, called Operation Caronte (Charon) (2021-2022), where we mapped the dispersion, the illegalities and other control devices used towards the bodies and territory.

Finally, we present how the policy of dispersion and the installation of chaos have enabled political commodities and criminal State practices (Tilly, 1985), based on three arguments: (1) the demarcation of this territory as illegal and criminal justifies a series of urban illegalities, which expand the processes of speculation and financialization of the production of space (rentism, fictitious capital, from public funds) that has already been contained in urban plans since the 1990s; (2) the use of a situation of chaos, based on the violent dispersion of the '*fluxo*' (flow),⁵ increases conflicts on a local scale, creating popular support for the adoption of increasingly violent methods, such as compulsory hospitalizations, a process that mobilizes moral elements, but which have as a backdrop the great economic interest on the part of therapeutic communities; and (3) the chaos installed in the territory has transformed protection and security into an increasingly valuable commodity, whose control has been disputed by different actors, including public security forces, responsible, at the limit, for implementing the policy of dispersal. In other words, the same people who implement chaos are those who sell protection, which we can identify as a "militia logic" (Rizek, 2019).

Brief history of a popular territory

At the beginning of the 20th century, with the transition from an agrarian economy to an urban-industrial economy, associated with the coffee market crisis, the *Campos Elíseos* region lost importance and political

status (Branquinho, 2007). From 1920 onwards, part of the coffee barons' mansions became guesthouses and tenements, further expanding the popular presence in the region. It is important to highlight that the popular presence in the observed territory is historical, although initially designed to serve as housing for the elites, the *Luz* and *Campos Elíseos* neighborhoods have always coexisted with the presence of poor workers, living mainly in tenements located in the *Santa Ifigênia* neighborhood. Targets of hygiene policies and evictions, even at the end of the 19th century, the actions of public authorities in the region were guided by the inspection of these popular housing units, identified as the spaces responsible for the spread of epidemics such as yellow fever in the city (Borin, 2021).

The "abandonment" of the mansions and the departure of the elites to other regions is the first movement to devalue the area. In the subsequent decades of 1930-1940, "beautification" projects and numerous projects and constructions to implement large avenues during Prestes Maia's administration attempted to recover the region. The result was the dispossession and removal of thousands of people. At the time, in the *Luz* region, 86 people were displaced with nowhere to go, and they became known as the "homeless legion" (Bonduki, 2004). Thus, in the 1940s, the territory experienced the beginning of the dynamics that would begin to settle in space approximately seventy years later (Calil, 2022).

In 1953, interventions against the prostitution and gaming house in *Bom Retiro*, a neighboring neighborhood, resulted in the migration of this dynamic to the region. Along with the displacement of these practices came a range of activities that accompany

this market, such as bars, nightclubs, hotels, restaurants, adult cinemas, among others (Jorge, 1988). The characteristics and consequences of this intervention activate a moral degradation as a milestone in the trajectory of this territory, which became to be identified as the “*Boca do Lixo*” (trash mouth) (Joanides, 1977). In the 1960s, the implementation of the bus station in front of Júlio Prestes square significantly expanded the circulation of people in the territory and, consequently, the presence of businesses and popular dynamics. This dynamic, while enjoying relative tolerance on the part of police authorities, has also always been the target of state repression and violence; arrests and removal practices were frequent.

In 1982 the bus station was deactivated, leaving an idle structure of cheap hotels and bars, which, together with companies

of clandestine transport, begin to operate a demand that still exists in the territory, accentuating the process of “degradation of the area” in the social imaginary. When crack arrived in the city of São Paulo, it didn't take long to establish itself in the region, in the early 1990s, initially occupying part of these hotels and progressively the surrounding streets. During this period, associated with the first anti-trafficking policies, the first projects to revitalize the area also emerged, where the main strategy was the implementation of large cultural facilities, called “anchors”, which, based on their presence, as a type of an “urban acupuncture”, would promote a movement to attract or retake the center by elites and middle classes.

The historical movement described above cannot be understood as a deterministic view of history. This would obscure the complex

Figure 1 – Police action by the 3rd DP in 1969)



Source: São Paulo's State Public Archive.

Figure 2 – Furniture from a prostitution house in 'Boca do Lixo', destroyed with sledgehammers by the police in Júlio Mesquita square



Source: (Cenas..., 2022).

disputes that have existed for centuries in the production of this space in the city of São Paulo. Recognizing this trajectory is important for us to understand that the popular presence in this territory is historic and has always been the target of projects and attempts of expulsion by the State and its agents, associated with private interests.

It is evident that the State's strategies and interests in the region have changed over time. Currently, the predominance of financialization in the economy and in the production of space results in other types of intervention in the territory, and public authorities become responsible for removing people and expropriating stigmatized areas, opening the border for the execution of large revitalization projects operationalized by private actors via concessions and partnerships. A financialization under the control of neoliberalism: which instrumentalizes social policies for the economic modeling of partnerships. The management of inequalities, spectacular public policies, the form of instrumentalization of the production of space – including urban planning strategies – of the present are not the same during this long period – even though in all these years violence has been the usual form.

Control strategies containment or dispersal

During the 1990s, when the concentration of people who use crack on the streets began, the media and public authorities' discourse treated the issue as a problem of crime, a vision more linked to the moral aspects in relation to the illegality of crack cocaine than public health. At the beginning of the 2000s, in parallel with the

public authorities' plans to revitalize the central area of the city, the interests of the property market began to gain strength, and the need to put an end to Cracolândia suddenly became an urgency on the political agenda. Gradually, Cracolândia gained space in electoral speeches, mainly after *Operação Limpa* (Clean Operation) and the introduction of the *Nova Luz* Project during the administration of then mayor José Serra (2005-2006), and later throughout the administration of Gilberto Kassab (2006-2012).

With each election, it has become a more present element in debates and confrontations between campaigns, almost always under the urgency and slogan of "ending Cracolândia", and giving substance to the need and justification for state intervention. The important thing seems to be to act with a firm fist, regardless of the consequences it produces. In political discourse and popular imagination, the territory began to be understood as a social and urban wound that needed to be stopped, justifying violent and immediate projects and interventions with the aim of "revitalizing" this territory. Thus, the violent interventions unleashed continually support territorial control strategies, whether through the provision of compulsory hospitalizations or daily police violence against the homeless population, or through the eviction of poor workers living in *malocas*,⁶ pensions and/or housing occupations.

To control the presence of *Cracolândia* in the midst of projects to transform this territory, historically, intervention proposals have oscillated between strategies of containment or dispersal according to what better fits the interests of the moment, and these usually are implemented by public security forces. On the one hand, when the objective was to show

responses to electoral promises, dispersion was adopted as a form of action, as happened from 2012 onwards with the operation called 'Pain and Suffering' under Kassab's administration, which instituted daily police actions with the aim of dismantle social networks and gathering points, avoiding people from settling in a specific place. On the other hand, in other moments outside the spotlight of the election, the strategy was of controlled containment, forcing the invisibility of this reality for society, and thus creating, at the same time, a kind of zone of controlled tolerance, social deprivation and annihilation of citizenship through everyday violence. This "accordion" effect between containment and dispersion sets the rhythm of the State's control and management strategies in *Cracolândia*.

Caronte Operation: deepening policies of dispersion

The ongoing dispersal tactic was updated under the name of "Operação Caronte", (Charon Operation),⁷ carried out between 2021 and 2022 in six phases with several stages each, and led by the Civil Police in partnership with the Metropolitan Civil Guard (GCM) and the Military Police (PM). The City Hall and the Government of the State of São Paulo claim that the current actions are based on "investigation and intelligence" to identify the alleged drug traffickers. However, in addition to the weekly execution of several arrest warrants, police forces simply repeat the script of intimidation and violence, using batons, pepper spray and gas bombs to avoid and

disperse concentrations of homeless people, maintaining them circulating through different parts of the city center.

Within the scope of Charon Operation, in May 2022, police forces moved the *Cracolândia* concentration from *Princesa Isabel* square to *Helvétia* street, close to the *Santa Cecília* region. A first movement had already been rehearsed, when in March of the same year the concentration of people who use drugs was moved from the square known as "*Praça do Cachimbo*" (Pipe square), on the corner of Júlio Prestes square and Cleveland street. The movement of the concentration of people, during this period, seems to have happened through negotiations between public authorities and the so-called "disciplines", figures who organize local drug trafficking and mediate conflicts between people, often violently. Delegate Roberto Monteiro, responsible for 'Caronte Operation', in an interview with the G1 portal, stated:

We had news that the concentrations of people who use drugs, by order of a criminal faction, a leader, moved to other locations, not only to Princesa Isabel square, where we already have intelligence work being carried out there, but also to other points, as was already happening with our repression of drug trafficking. (Guedes and Santos, 2022)

After the operation in Princesa Isabel square in May 2022, the concentration of people who use crack spread to different points. *LabCidade*, in partnership with other researchers and activists, carried out mapping that identified at least sixteen locations where the concentrations of people who use drugs migrated (Marino et al., 2022a). More than

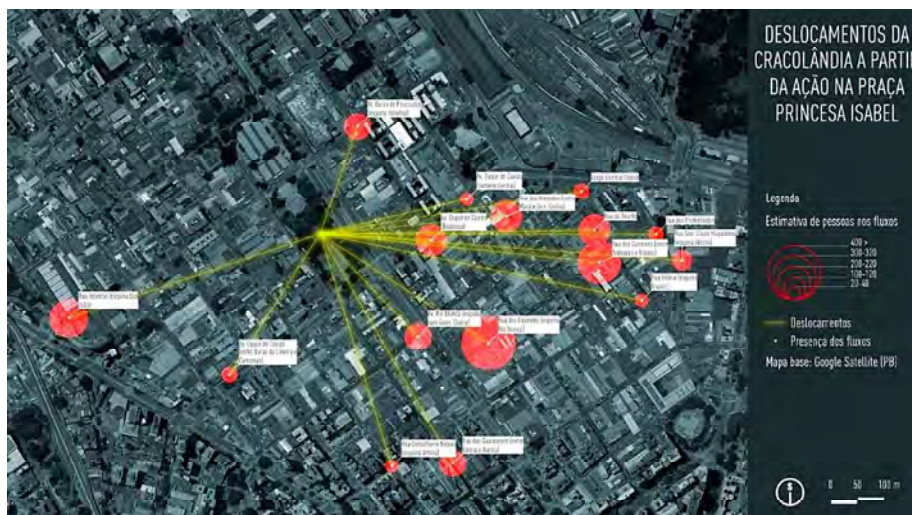
saying to where it went, the objective of the mapping was to deconstruct the government narrative at the time, which stated that the dispersion tactic was a success, that, in addition that saying that the operation was qualifying access to public services, would be generating a reduction of the public crack use scenes. In a text published in the newspaper *Folha de S.Paulo*, Alexis Vargas, the then executive secretary of Strategic Projects at São Paulo City Hall, stated: "The numbers confirm that we are on the right path. *Cracolândia* is getting smaller, users are receiving more service and the center of the capital of São Paulo is increasingly occupied by families" (Vargas, 2022).

The results illustrated on the map showed that *Cracolândia* did not shrink, it became more dispersed, occupying several places instead of a single one. In smaller and itinerant concentrations located within a radius that does not exceed 750 meters from *Princesa Isabel* square. These small

gatherings of people reproduce the dynamics of *Cracolândia* in various corners of the region of *Luz, Santa Cecília, República, Campos Elíseos* and *Santa Ifigênia*.

The map is a current photograph of the different places where users were concentrated in June 2022, which does not mean that these places are occupied at the moment, as the combined action of the Military and Civil Police and the Metropolitan Civil Guard remains oriented towards maintain the constant dispersion of homeless and people who use drugs. This scenario makes it very difficult to carry out an accurate count of the number of people. The estimate from this survey is that between 1,000 and 2,000 people are in a situation of nomadism in the center of the city of São Paulo. The difficulty of producing this estimate is just one of the reflections of disastrous police approaches. If it is not even possible to know the exact size of this

Figure 3 – Displacement from *Cracolândia* after the dispersal action carried out in May 2022 in *Princesa Isabel* square).



Source: Marino et al. (2022a).

population, the provision of health and social assistance services is undoubtedly even more compromised. Furthermore, violence causes strong distrust among individuals towards public agencies, hindering the approaches and formation of bonds by health and social assistance teams. Field reports confirm that after dispersing people from *Princesa Isabel Square*, '*Consultório na Rua*'⁸ (health street agents) were greeted with thrown rocks as they approached the groups, something that is not common in this territory.

The stated overall objective of *Caronte* Operation was to combat drug trafficking and dismantle organized crime in the central region. However, the sixth and final phase of the operation revealed itself as a tool for social and territorial control, perpetuating intersectional discriminations through oppressions of race, class, and gender (Balera et al., 2023). A recent study conducted by the Public Defender's Office of the State of São Paulo provided crucial insights into the procedures and outcomes of the mass detentions carried out under Operation Caronte. The sixth phase aimed to curb drug consumption in public places, justified by the possibility of offenses under Article 28 of Brazil's Drug Law n. 11.343/2006 (Brazil, 2006), according to Mayor Ricardo Nunes.⁹

According to research by the Public Defender's Office (Balera et al., 2023), between September 20 and November 24 of 2022, in a period of 66 days, 841 people were detained simply for carrying pipes. An average of approximately 15 arrests per day, usually in groups of 12 people. It is important to highlight that the Public Defender's Office was able to access information from the legal proceedings of only 641 people. The analysis

of the files of the 641 people detained shows that the main criterion for police approaches was being on the streets of influence in the *Cracolândia* region and carrying a pipe in their hands, causing the operation to receive the popular name of "*Operação Cachimbo*" (Pipe Operation). However, Article 28 of the Drug Law, while prohibiting the consumption and possession of certain substances, does not criminalize the possession of objects and instruments for consumption.

Mass arrests for simply carrying a pipe are already illegal, in addition, the argument mobilized in the operation justified hundreds of arrests for investigation, another illegal conduct. It is important to highlight that article 50 of the Drug Law (Brazil, 2006) requires that in cases of arrests involving substances in the act, a toxicological report must be carried out in which the nature and quantity of the substance seized is verified, being this document mandatory for drafting the arrest report and establishing the materiality of the crime. In 73.6% of the pericial reports, only "remnants and dirt" were found in the seized pipes that justified the mass detention of 549 people. Subsequently, these arrests were considered illegal by the judiciary because they contained tiny amounts of substances. Also according to the Public Defender's Office report on the process of mass detention in the *Cracolândia* region:

[The] control no longer focuses on the drugs or the people, but on the mediating objects. The question "do you have your pipe there?" [...] is a reflection of the processes of objectification and criminalization. People who are objectified are now incriminated for carrying things that appear to come to life." (Balera et al., 2023, p. 92)

Another relevant piece of information is the spatial relationship of police operations in the last phase of Caronte is that all 641 detentions analyzed occurred within a perimeter of two kilometers around the 77th Police Station; and in 335 of the arrests, the documents show the same address at *Helvetia* street, n. 1, in addition to another 186 arrests also being in other points on the same street. In addition to population selectivity, there is also rigor in the territorial selectivity of police action. According to Balera et al. (ibid.), the Summary Reports of the proceedings for the detained individuals overlooked important specifics such as gender, race, and housing status, highlighting the mass nature of the detentions and the erasure of the individualities of the people.

Beyond mass detentions, *Caronte* Operation had a significant influence on the execution of health policies in the territory. After being arrested for possessing only pipes, the detained individuals were taken to the police station, where they awaited transfer to the *Vergueiro* Emergency Care Unit (UPA) for ongoing a possible health treatment. Upon arrival at the UPA, following a medical evaluation, a psychiatric hospitalization at *Cantareira* Hospital, located in the far north of the city, was primarily offered. Treatment at the designated CAPS¹⁰ facility was only offered to those who did not accept hospitalization. While waiting at the police station, law enforcement officials resorted to intimidation tactics such as: "pull down your pants, get naked there, get into the cell, do you want to stay here in jail or do you want to continue treatment there?"¹¹ (ibid., p. 68), prompting individuals to quickly opt for the first option proposed, hospitalization at *Cantareira* Hospital. According to the

Public Defender's survey, the management of care processes mediated by the force of intimidations from Caronte Operation resulted in 99% of hospitalizations being "voluntary", yet the average length of stay in the *Cantareira* hospital was only three days, raising questions about the voluntariness of hospitalization and the ineffectiveness of only one care offer linked to police coercion.

The duality between hospitalization and imprisonment is the operational mode for managing urban and social issues in city spaces, where the threat of imprisonment becomes a tool for territorial control over vulnerable populations, such as individuals experiencing homelessness or drug use. This raises the question: what is the effectiveness of Caronte's Operation actions in combating drug trafficking? The operation appears more as a mechanism for controlling bodies and devaluing properties in these locations, exacerbating conflicts among residents, small property owners (boarding houses, residences, businesses), and large corporations involved in public-private partnerships with the state.

The expulsion of these people by the force of the state, coupled with the social networks and survival strategies of people experiencing homelessness, quickly leads to the emergence of new agglomerations. These new locations, although constantly changing, remain in the same region, in areas characterized by predominantly low-rise popular and collective housing – such as boarding houses and housing occupations – as well as popular commerce, that in one way are seen as "obstacles" to the advancement of urban transformation projects facilitated by public-private partnerships (PPPs).

Thus, recent interventions mirror the disastrous outcomes of previous operations like "*Sufoco*" or "*Dor e Sofrimento*," (Pain and suffering) carried out a decade ago, which resulted in dispersals famously known as "crack processions" (Rui, 2014). This approach effectively mobilizes the state around violence against drug users, operationalized within a specific spatial regime of dispossession combined with the actions of various police forces. Such a public policy choice, which prioritizes police action for complex social and urban issues like those in the area known as "Cracolândia," triggers multiple tensions within the territory, shaping disputes over narratives about the same reality. Next, we will undertake a critical analysis comparing different perspectives on approaching the complexity of the context in the region, aiming to foster more realistic understandings of the territory.

Conflicts, illegalities, and political commodities

The state as an inducer of urban illegality

The dispersal of *Cracolândia* serves neither the interests of the homeless population nor improves the living conditions of those who work or reside in the city center. However, it clearly serves to open up property market expansion in the area. In 2012, alongside Operation "Pain and Suffering," the administration of Mayor Gilberto Kassab demolished dozens of properties in the *Luz*, *Santa Ifigênia*, and *Campos Elíseos* regions. This movement was revived in 2017 by the Mayor João Dória, building was demolished with people inside.¹² These properties, often

providing precarious housing for the poor in the city center, were partially replaced by large apartment towers facilitated through a Public-Private Partnership that did not accommodate the local displaced residents (Almeida et al., 2020).

This movement continues: within the operational radius of *Caronte* Operation, bars and businesses are closed and sealed under the pretext of irregularities, similar to many others across the city, yet here they are targeted for final closure. The presence of crack cocaine in the region for over three decades has cultivated a social fear narrative, gradually stigmatizing the local dynamics as a decisive factor in shaping urban geographies of crime and violence (Avendaño et al., 2019). Beyond its complexities in the intersection of social, legal, and public health domains, crack carries moral representations of illegality, becoming a key element in the devaluation-appreciation cycle in spaces that concentrate drug use scenes. By aligning with urban hygiene principles, it enhances spatial adjustments driven by property market speculation tied to urban renewal and redevelopment projects in the city center (Rolnik, 2019; Calil, 2022). The existence of a "*Cracolândia*" is not accidental, and its elimination is not the primary choice of public administration. It is worth reflecting on the utility these exception territories acquire in urban political economy, characterized by perpetual ambiguity and permanent transience (Rolnik, 2019).

An association between illegality, violence, and economic, political, racial, generic and sexualized inequalities, produces urban spaces regarded as having "questionable reputation," delineating imaginary perimeters susceptible to both, parallel clandestine

practices, and "exceptional interventions" by the state (Rolnik and Calil, 2021). This process involves property market speculation that proves effectiveness in perpetuating cycles of capital accumulation through dispossession and expropriation in Latin American cities, yet it falls short of providing better alternatives for local housing and social issues (Rolnik, 2015). A partnership between public and private sectors that, through spatial readjustments driven by the market:

[...] operates under the guise of sanitary morality associated with drug prohibition. Urban intervention projects multiply as 'solutions', while inequalities and selectively distributed violence also multiply. It is in this scenario that the city becomes a perverse tool that segregates, devalues, demonizes, and punishes." (Rolnik and Calil, 2021, p. 4)

The imaginary borders surrounding the "*Cracolândia*" region submitted the territory to ambiguous logics between legal/illegal, legitimate/illegitimate (Rolnik, 2019), where what is permitted or not is arbitrary, decided based on convenience. Thus, within the context of the arbitrary urgency of "*Cracolândia*", the government gains popular approval for urban interventions that would hardly be legitimized in other situations, resulting in demolitions and forced removals.

The urban legislation has become insignificant (Maricato, 2003), and the arbitrariness in its enforcement reflects the alliance between the state and the dynamics of the real estate market. The state acts as an inducer of urban illegality and consequently

of housing informality (Tibo, 2011). In 2018, the demolition of nearly the entire block 36 in *Campos Elíseos* resulted in the removal of approximately 200 people (LabCidade, 2018), even though this block is zoned as ZEIS 3, a Special Zone of Social Interest designated for the construction of affordable housing and the maintenance of the local population. In its place, a hospital was built, facilitated through a public-private partnership. Certainly, the construction of a new hospital is valuable for the city, but the illegalities and violence in this process do not justify the means. The hundreds of displaced people did not receive adequate housing assistance, remaining in a situation of housing insecurity. An example is the trajectory of a family who, after being removed from Block 36, went to live with relatives in the *Wilton Paes de Almeida* Building, also known as the 'glass tower', which collapsed just over a month later due to a fire, forcing these people to relocate once again (Villela, 2018).

Dispersion as a bet in conflict

The arrival of new concentrations of people who use crack shapes new dynamics in the spatial production of the region. On one hand, businesses have closed, apartments have emptied, and owners have closed their properties. On the other hand, a series of disruptions affect the daily lives of residents and workers in the vicinity. An example of this occurred in December 2022 at the Public-Private Partnership Housing development on *Gusmões* Street, where residents endured four consecutive days without electricity due to

cable thefts. They were compelled to "kidnap" the Enel¹³ technicians to resolve the issue and restore power (Dias, 2022a).

New corners, sidewalks, and alleys are now occupied by the concentration of people using crack, transforming the city's circulation and heightening tensions and conflicts. While crack users are constantly moved by police force, downtown residents are adjusting their lifestyles: they've stopped frequenting restaurants or supermarkets due to the change of concentration of homeless people, hotels in the area had reservations canceled,¹⁴ and many have changed their routes or bus stops used. More recently, in November 2023, residents of the *Mauá* housing Occupation formed a human barrier and occupied a street for six consecutive nights to prevent police forces from displacing the concentration of people using drugs to their street (Marino and Santos, 2023). Thus, a state of permanent alert and insecurity is established, plunging the territory into the twilight of a moral fog.

On August 10, 2023, at an event promoted by the Public Defender's Office of the State of São Paulo,¹⁵ some local residents present requested that the Public Defender's Office also carry out a process of listening to the residents of the buildings, as they felt cornered between public power maneuvers and the concentration of people using drugs. Among the demands presented, they demanded for more living spaces. At the same time, they also expressed little willingness to coexist with others when they stated that they felt harmed by the presence and circulation of the homeless and crack dynamic near their homes. Arguments like "we can't live here anymore.

It seems that there is a preference that they can live here and we cannot"; and "I don't bother the drug user, because I enter my house and I'm there, but he's at my door, I can't get through, my right to come and go is violated" (Field diary, August 10, 2023)) express the strong disintegration and emergence of conflicts in everyday social relations. The discomforts and positions of residents emerge as an element that highlights the conflict, the dispute over space and the challenge of implementing alternatives that guide collective coexistence and respect for difference. The foundations of the sense of community are thoroughly dissolved, and the dispute over narratives creates socio-spatial separations and differentiations in the territory.

The State reinforcement of the enemy figure justifies the implementation of policies of annihilation or expulsion. This impulse is present even in statements that may be considered more moderate, such as: 'we're not against each other here, I'm not in favor of residents wanting to burn out the drug users, on the contrary, I wish all users could receive treatment, but elsewhere" (ibid.).

Residents and merchants who, after this year's police actions, began to live with the fragments of '*Cracolândia*' and are placed in an extreme situation, and demand immediate measures against the disturbances caused by the repetition of displacement of homeless and people who use drugs. In addition to the hostility towards homeless people, the feeling of animosity is transferred to activists, workers in the psychosocial care network (Nascimento and Pieve, 2021) and collectives that have been working for decades for rights guarantee.

Figure 4 – “Lives at Craco matter” act mobilized by collectives and workers in the psychosocial care network)



Source: Moreira (2022).

The spreading of the people (*fluxo*) has made visible a discontent among a portion of civil society opposed to these collectives and workers, as these would supposedly defend the permanence of Cracolândia and would even profit from it (Marino, Lima, & Jacon, 2023). Throughout 2022, there were several demonstrations by residents of these neighborhoods, once again demanding the adoption of radical measures such as forced hospitalization and aggressive police operations. In November 2022, a manifesto was drafted by the community in Caronte support of Operation (Portal Santa Cecília e Barra Funda, 2022). Two months earlier, in September, prompted by a petition from residents, Civil Police conducted an action against artists and activists from the *Teto, Trampo e Tratamento*¹⁶ project, who conduct cultural and harm reduction actions to the people that use drugs every Thursday. On that occasion, in addition to victims of police

brutality, professionals and participants in the activity were detained for investigation, and a bicycle with sound equipment for the activity was seized. The bicycle, as a work tool, was returned 13 months later, in October 2023, with the intervention of the Public Prosecutor's Office (Dias, 2023).

This climate of animosity takes away the focus and makes it difficult to debate propositional actions that can improve the lives of all populations that live and work in the central region of São Paulo. Bridges to dialogue are quickly burned, new alliances are formed, the population leans on and legitimizes police violence, and collectives become increasingly isolated in the public sphere. Positioned as enemies, the different groups of civil society embody the form of war in which the territory was shaped: residents and merchants against militants and activists, and the homeless population as a 'mass of maneuver'.

Figures 5 and 6 – An act contrary to the presence of Cracolândia mobilized by residents of Santa Cecília and Campos Elíseos. And publicity art for the act in defense of Caronte Operation



Source: Moreira (2022) and Reproduction of a WhatsApp group, in 2022.

Figure 7 – A group of activists and users, organized around the “Housing, work and treatment” project, are detained by the civil police for disturbing the order, an action that would have been justified by a petition from residents of the region



Source: Dias (2022b).

This divergence of perspectives materializes in a narrative that opposes harm reduction strategies and the guarantee of rights, where the care process is built on dialogue and respect for the singularities of individuals. The heightened emotions of different community actors hasten immediate responses and call for compulsory hospitalization as a magical solution and urgent necessity. In this arena, the narrative of compulsory hospitalization has gained strong popular support in recent years,¹⁷ especially since the maintenance of the dispersal policy since 2022, driven and sustained by *Caronte* Operation. The long-lasting maintenance of the dispersal policy, even though it generates enormous political strain on the leaders of the moment, intensifies the conflict by promoting discomfort and reactions from the local population and society, who, by seeking immediate solutions, start to support and adhere to the idea of forced hospitalization as the only possible alternative. However, this popular support is strategic for the maintenance and expansion of Therapeutic Communities as care equipment. This treatment model is often burdened with moral precepts, as many units are linked to evangelical or Catholic churches, a model that has received increasing power and public investment (Soares, 2020), despite numerous reports of torture and abuse.¹⁸

The creation of protection and extortion markets

The territory became a real powder keg. The constant displacement of people and the associated impacts amplify existing conflicts in the region. Throughout the year there

were countless reports of violence, whether of robberies and thefts carried out by people who frequent the drug use scenes, or by some merchants and residents who, outraged by the current situation, resorted to physical confrontations, forcibly expelling homeless individuals.

The dispersal policy also contributes to the increased presence of private security groups in the area (Marino et al., 2022). It has become common to see shopkeepers accompanied by their private security guards wielding wood sticks and machetes on the streets. This phenomenon was already noticeable, for instance, in the blocks where *Porto Seguro*¹⁹ projects are located and on *Santa Ifigênia* Street, known for its trade in computer, electrical, and lighting products. In recent weeks, the presence of these private security groups has been highly visible along *Duque de Caxias* Avenue, creating a sort of "safe zone" free from the presence of "crack users". Recent police interventions have the effect of escalating the presence of these groups, transforming safety and security into an increasingly profitable commodity. During a public hearing on Bill n. 448/23,²⁰ local merchants claimed to spend R\$ 7,000 on private security in the area. This has posed a dilemma for local residents and traders because those who refuse or cannot afford to pay for this "security service" – operated through a militia-style extortion logic – end up with the drug use scene settling at their doorstep or commercial establishments.

The role of public security agents in private security groups is notorious in the city of São Paulo, it is an old practice for active or retired police officers to do informal extra jobs for neighborhood security. But in *Cracolândia*

we identified a new dynamic: the presence of these two armed forces has modified the cartography of *Cracolândia* in the territory, pointing to the reproduction of a “militia logic” in the central region. With the dispersion of the scenes of drug use, residents and local merchants began to suffer pressure from public security agents to hire private security services, mobilizing the security guarantee and prompt assistance from state forces. In an article on *TV Bandeirantes*, audios sent by merchants denounce one of these extortion attempts:

“We are a family. If someone messes with me, at least 18 police vehicles will come. We are the GCM Rota,²¹ brother” [...] “I want to show you the difference between having security and not having it”. (Jozino, 2023)

The Sociologist Charles Tilly raises important concerns about the historical intertwining between mercantile capitalism, the production of violence and the creation of the State. When analyzing the history of the formation of European Nation-States, he highlights how banditry, piracy, extortion and clandestinity are confused with official State interventions in the production and maintenance of conflict (Tilly, 1985). Tilly examines how the logic of accumulation/concentration of capital and coercive means, via the monopolization of violence, are indispensable for the growth and consolidation of States. States, in order to continue to control capital and forms of coercion, carry out countless negotiations, in addition to creating devices for “regulation, compensation, distribution and protection” (Tilly, 2017, p. 107). However, the State is not a monolithic bloc, it always has its different tendencies, interests and

alliances, causing negotiations to move through extralegal/official terrain in the management of urban dynamics.

The mobilization of this reflection proposed by the author, far from naively moving the history of Europe to other parts of the world, can help in the search for understanding the current relations between the State, the production of violence and the sale of protection, mainly in Latin American contexts. In *Cracolândia*, the State offers the idea of protection via the constant presence of security forces while at the same time fomenting conflict via dispersal interventions, creating the idea of the “enemy” to be fought. However, it is the same State that, by producing the conflict, encourages the practice of private security by feeding a clandestine economy of “protection sales”. In a field report, residents of the territory told us that, when appealing to the delegate of the 77th P.D., he had “suggested” that they hire a private security company to solve their “problems”. Thus, by protecting some, the State makes others vulnerable, and the capitalist logic of contrast between privileges and annihilation follows.²² Tilly points out how the idea of protection is naturally dual, as it evokes security at the same time as it brings discomfort, and this oscillation depends on the context and the way in which the danger manifests itself (Tilly, 1985). A cyclical movement in which the State is able to manage and monopolize this protection network simultaneously with the creation of the threat. According to Tilly:

Since the repressive and extractive activities of governments often constitute the greatest current threats to the means of livelihoods of their own

citizens, many governments operate essentially the same way as criminals. (Ibid., p. 171)

In fact, protection has become a business, and this economy goes beyond the financial movement of the purchase/sale of private security, as it also becomes a political product in party and electoral disputes. A symbolic commodity that uses morality in relation to illegality to continue justifying the gradual offer of space to the private sector. For Tilly (2017), the negotiations constructed are asymmetrical and highlight the State's intentions in managing people, space and urban policies. These are dynamics that benefit from the state of exception that crosses the territory, where those who have the means of violence are also those who sell protection.

Final considerations

The perception and recognition of informal and illicit activities as part of the design of local dynamics are extremely important to broaden our view of the diverse possibilities of city production. An analysis of the policies carried out over the last three decades makes it clear that improvements in the quality of life of people who live, work and frequent the Cracolândia region will only be possible when the way in which the issue is dealt changes radically. The big problem in *Cracolândia* is not just crack, and the excessive focus on combating the substance and its supposed territory diverts attention from central issues such as poverty and extreme vulnerability of living conditions of the large number of people who frequent drug use scenes. These issues

are intensified and worsened by the historical processes of dispossession and violence that have been perpetuated.

The territorial dynamics in *Cracolândia* provide sufficient clues that the production of conflict can be a central part of planning, allowing a reflection on the contradictions in disputes over urban spaces. The State, there, acts not in the key of mediation or "problem solving"; – as stated in the speech – but in the systematic maintenance and reproduction of conflict as a driver of the dynamics of control, dispossession and extermination. Simplistic strategies that operate by disaggregating local organization and keeping the lives of resident populations (both drug users, homeless people and poor residents, as well as middle-class residents and merchants) on the edge of the unsustainable, and which desperately legitimize the continuity and deepening of the same policies based on violence, in its multiple dimensions.

The policy of dispersion and the multiplication of drug use scenes reveal how the war on drugs policy, in addition to not offering support and attention to people who have problems related to consumption, increases negative consequences in complex situations such as *Cracolândia* in São Paulo. However, intervention based on policing actions, "destined to always fail" (Parra et al., 2022), has been efficient in controlling spaces and populations, delimiting places that become the target of extralegal interventions. The current *Cracolândia* in São Paulo explains the State's effort to monopolize violence (Tilly, 1985), both in the literal and concrete sense of police operations and in the social dimension of the processes of exclusion, suffocation and fragmentation of political and community participation in processes of production of the

urban and fight for the right to the city. The violence of arbitrary actions is daily inflamed by the morality surrounding the illegality of drugs, demanding urgent responses, and, thus, making what is permitted or not, negotiated at all times. This ambiguity inherent to the territory is fertile ground for the production and use of political commodities through clandestine economies entangled in the arms of the State. A scenario in which the use of violence and coercion, as it comes from the State, has its legitimacy socially facilitated, and popular support for extermination gains strength in common sense and in new oppressive responses from the State itself (ibid.). A dehumanizing cycle.

What other approaches would be possible for more sensitive public policies that value the uniqueness and particularities of people who use drugs? And thus avoid the close and reductionist relationship between substance use, crime and disqualification. International experiences based on housing first policies, which aim to guarantee access to housing as the first step in a care process; and safe rooms for substance use combined with consistent health care measures, indicate that multidimensional policies that guarantee rights, such as housing and work, can bring better results; and that brutal and police-like confrontation only tends to generate more conflicts and produce contexts of violence and vulnerability.

Proposals from the perspective of Harm Reduction and guaranteeing rights were prepared within the scope of the *Mundaréu da Luz* Open Forum, which developed the Campos Elíseos Vivo,²³ an alternative plan with

the active participation of residents, workers and collective organizations in the territory. To implement these and other measures, however, it is necessary that the public debate is aimed at understanding the dynamics and complexities that involve *Cracolândia* and, above all, makes it clear that the measures currently taken multiply the challenges to be overcome in order to the production of the city and care from the perspective of guaranteeing rights. If before there was one, today there are several through a pulverization of *Cracolândias* in the central area of São Paulo.

Thus, over the years, the “electoral agenda” publicizes *Cracolândia* when it matters, as political-economic interests and benefits persist in this movement of “eternal failure” to deal with the issue – favoring external actors, in multiple ways. If in the same territory, the Open Forum *Mundaréu da Luz*, dialoguing with the idea of conflict planning (Vainer et al., 2013), constituted and articulated collective political group, in the opposite sense, the permanent mobilization of conflict has also been systematically used by State as a strategy for disarticulating and weakening these same people, their organizations and alternative political projects.

This is yet another disastrous reflection of prohibitionist policies that, in addition to strengthening organized crime, cause the State to essentially mix with its characteristics, by creating space for clandestine economies in urban production that fuel the maintenance of control over bodies, subjectivities and territories based on the arbitrary use of violence under the supervision, responsibility and authorship of the State.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-1052-6578>

Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Presidente Prudente, SP/Brasil.
thiago.calil@unesp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6843-1929>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo, SP/Brasil.
aluizio.marino@usp.br

Acknowledgements

We thank the partners and partnerships that collectively build the *Mundaréu da Luz* Open Forum and the other collectives that operate in the territory. In particular, we would like to thank Professor Raquel Rolnik for the exchanges and fundamental teachings needed to prepare this text. Not least, we would like to thank the journal's reviewers for their careful reading and important contributions to the final version of the article. Finally, we would also like to thank the research support through Fapesp Process 2022/06741-1.

Notes

- (1) "War on drugs" refers to prohibitionist policies in relation to the production, trade and consumption of certain psychoactive substances. The term was coined and disseminated mainly by the USA government during the administration of Richard Nixon (1969-1974) and expanded during the administration of Ronald Reagan (1981-1989), a precursor to policies based on the idea of "zero tolerance" that were quickly reproduced around the world.
- (2) De 'Braços Abertos' (Open Arms project) was an intersectoral pilot program run by the city of São Paulo between 2014 and 2016. A policy based on the perspective of harm reduction by offering shelter, paid work and psychosocial care.
- (3) The authors actively participated in the formation of the *Mundaréu da Luz* Open Forum, an organization that involved urban planners, anti-prohibitionists, territorial workers and residents.
- (4) However, these strategies also occur simultaneously, but in the last ten years we have observed moments in which dispersion intensifies. Taniele Rui had already identified these population management technologies: "two techniques stand out: 1) the continuous patrol, on foot, by car or with horses, which means that users have to spend the entire time circulating, in a tireless "game of cat and mouse" in the nearby blocks; and 2) fencing, which consists of surrounding a block, boosting the concentration of users, leaving them confined to a certain delimitation and, thus, capable of having their actions monitored. [...] The second tactic (enclosure) is never admitted in public speeches by the senior official, who prefers to say that the concentration of users in just one part of the street, or in a single street, occurs spontaneously, fundamentally by internal regulations" (Rui, 2014, pp. 231-232).

- (5) The term appears in parallel with the appearance of countless small portable speakers that play funk music for people living on the streets, dialoguing with the “flows” of funk parties in peripheral regions of the city. Thus, social practices brought from the margins also give new meaning to central territories. Furthermore, the term has a precise identification, as it draws attention to the territoriality of crack use scenes, in constant displacement, in a constant flow, flux, almost always expelled by violent police operations.
- (6) Native term related to types of precarious housing in the interstices of the city, such as under bridges, vacant lots, among others.
- (7) “Charon” in Greek mythology is the boatman who crossed souls from the world of the living to the world of the dead.
- (8) Established by the National Primary Care Policy in 2011, the ‘*Consultório na Rua*’ strategy aims to increase access to health services for the homeless population. It consists of multidisciplinary teams that provide care on an itinerant basis and in partnership with teams from Basic Health Units in the territory.
- (9) Cracolândia... (2022).
- (10) Psychosocial Care Center - community care proposal integrated to social life.
- (11) Excerpt from an interview with detained people carried out by DPESP research (Public Defender's Office of the State of São Paulo).
- (12) Três ficam feridos... (2017).
- (13) Company that provides Energy.
- (14) According to information from the representative of the Brazilian Hotel Association at the public hearing on 8/22/2023, regarding Bill no. 448/23 which provides public discussion for exemption of urban land tax in the area. See below.
- (15) Event to publicize the results of the research entitled “Operação Cachimbo (Pipe Operation): reports of the mass arrests carried out in Cracolândia”, carried out by the Specialized Center for Citizenship and Human Rights of the Public Defender's Office of the State of São Paulo.
- (16) Housing, work and treatment.
- (17) Heteronomy resulting from the animalization and naturalization of these bodies as lacking autonomy and will.
- (18) Article from the *Fantástico* TV Program, on Rede Globo de TV, on November 26, 2023 (Agressões..., 2023).
- (19) Insurance company.
- (20) PL n. 448/23 was approved on October 4, 2023 and provides for urban land tax exemption for specific residential and commercial properties in the Cracolândia region.
- (21) *Ostensive Rounds Tobias Aguiar* – battalion of the Military Police of the State of São Paulo, subordinate to the Shock Policing Command.
- (22) The State has always operated in a way that favors certain class fractions. With neoliberalism, this selectivity is accentuated – including the use of violence to the detriment of social policies.
- (23) Campos Elíseos vivo... (2018).

References

- AGRESSÕES, tortura e até assassinato: os crimes por trás das comunidades terapêuticas da Grande SP (2023). *Fantástico*. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/11/26/agressoes-tortura-e-ate-assassinato-os-crimes-por-tras-das-comunidades-terapeuticas-da-grande-sp.ghtml>. Acesso em: 16 maio 2024.
- ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020). "PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos". In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. São Paulo, LabCidade FAU-USP, pp. 181-221.
- ALVES, Y. D. D.; PEREIRA P. P. G. (2021). O surgimento da Cracolândia como problema público: O desenvolvimento do mercado lucrativo do crack e sua exploração político-midiática. *Dilemas, Rev Estud Conflito Controle Soc* [Internet], v. 14, n. 2, pp. 465-488. DOI: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n2.32201>.
- BALERA, F. P.; FERREIRA, C. N.; YOUSSEF, S. F.; PLASTINO, L. M.; RUI, T. C.; PEDO, I. M. (2023). *Operação Cachimbo: Relatório das detenções em massa realizadas na Cracolândia*. São Paulo, NECDH – Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Escola da Defensoria Pública do Estado.
- BONDUKI, N. (2004). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade.
- BORIN, M. F. (2021) "Onde as forças vivas do trabalho se juntam em desmedida": dinâmicas da reprodução do capital em São Paulo durante a epidemia de febre amarela. *Topoi*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 48, pp. 763-786.
- BRANQUINHO, E. S. (2007). *Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (2006). Lei n. 11.343. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.
- CALIL, T. G. (2015). *Condições do lugar: relações entre saúde e ambiente para pessoas que usam crack no bairro da Luz, especificamente na região denominada Cracolândia*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____ (2022). *As drogas, as pessoas e as cidades: consumo do espaço e efeitos sociais em cidades latinoamericanas – aproximações entre São Paulo, Bogotá e Medellín*. São Paulo, Editora Unesp.
- CAMPOS Elíseos vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade fórum aberto mundaréu da luz (2018). *Polis*. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/campos-eliseos-vivo-um-projeto-urbanistico-e-social-elaborado-com-a-comunidade-forum-aberto-mundareu-da-luz/> . Acesso em: 16 maio 2024.
- CENAS da Cracolândia – feira da droga instalou nos anos 1990 em área degradada do centro de SP (2022). *Jornal Folha de S.Paulo*, 3 jun. Acervo Diários da Noite (s.d.). Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1734391251513724-cracolandia-antes-e-depois-do-crack>. Acesso em: 11 nov 2023.
- CRACOLÂNDIA: Ricardo Nunes defende prisão de quem usa crack em via pública (2022). *BandNews*. Disponível em: [Cracolândia: Ricardo Nunes defende prisão de quem usa crack em via pública | Band \(uol.com.br\)](https://www.bandnews.com.br/cracolandia-ricardo-nunes-defende-prisao-de-quem-usa-crack-em-via-publica). Acesso em: 16 maio 2024.

- DIAS, P. E. (2022a). Moradores 'sequestram' equipe da Enel para ter luz de volta no centro de São Paulo. *FolhaUol*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/12/moradores-sequestram-equipe-da-enel-para-ter-luz-de-volta-no-centro-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 16 maio 2024.
- _____. (2022b). *Defensoria pede à justiça liminar para que palhaço possa manter projeto social na cracolândia*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/defensoria-pede-a-justica-liminar-para-que-palhaco-possa-manter-projeto-social-na-cracolandia.shtml>. Acesso em: 13 out 2023.
- _____. (2023). *Bicicleta usada por palhaço da cracolândia segue em depósito um ano após apreensão*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/09/bicicleta-usada-por-palhaco-da-cracolandia-segue-em-deposito-um-ano-apos-apreensao.shtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- GUEDES, P.; SANTOS, W. (2022). Ordem de mudança do local da Cracolândia partiu do tráfico, diz delegado; usuários se concentram na Praça Princesa Isabel. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/22/ordem-da-mudanca-do-local-da-cracolandia-partiu-do-trafico-diz-delegado-usuarios-se-concentram-na-praca-princesa-isabel.ghtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- HARAWAY, D. (1995). Saberes localizados: a questão da ciência para o feminino e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, n. 5, pp. 7-41.
- JOANIDES, H. M. (1977). *Boca do Lixo*. 3 ed. São Paulo, Edições Populares.
- JORGE, C. de A. (1988). *Luz: notícias e reflexões*. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico. Série: História dos bairros de São Paulo, v. 7.
- JOZINO, L. (2023). GCM cobra taxa de proteção a comerciantes na região da Cracolândia. *Jornal da Band*. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/gcm-cobra-taxa-de-protecao-a-comerciantes-na-regiao-da-cracolandia-em-sao-paulo-16607599>. Acesso em: 15 dez 2023.
- LABCIDADE (2018). Para onde foram as famílias removidas da quadra 36? *LabCidade*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-foram-as-familias-removidas-da-quadra-36/>. Acesso em: 15 dez 2023.
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, pp. 151-166. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.
- MARINO, A. (2021). *Cartografias em disputa: Alternativas ao planejamento urbano*. Tese de doutorado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC. Disponível em: http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=122418. Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; AMPARO, A.; MACHADO, A.; MELLO, D.; MAGRI, G.; MEOLA, L.; ROLNIK, R. (2022a). A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. *LabCidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; JACON, L.; SHDAIOR, L. S.; RONLIK, R. (2022b). Impactos da dispersão da Cracolândia: balanço dos velhos e novos conflitos no centro de São Paulo. *LabCidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/impactos-da-dispersao-da-cracolandia-balanco-dos-velhos-e-novos-conflitos-no-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 9 fev 2023.

- MARINO, A.; SANTOS, R. A (2023). Enquanto o poder público insiste em dispersar a cracolândia, moradores do Centro precisam se virar por conta própria. *LabCidade*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/dispersao-cracolandia-moradores-centro-sp-se-viram-por-conta-propria/> Acesso em: 9 fev 2023.
- MARINO, A.; LIMA, P. H. B.; JACON, L. (2023). E quando o conflito é planejado? Ensaio sobre o planejamento do Estado e os conflitos recentes na Cracolândia de São Paulo. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO SOCIAL. *Anais*. Rio de Janeiro.
- MENEZES, L. F. (2016). *Entre a saúde e a repressão: políticas públicas na região da "Cracolândia" SP*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.6.2016.tde-18042016-142114>.
- MISSE, M. (2010). Trocas ilícitas e Mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. *Anuário Antropológico*, v. 35, n. 2, pp. 89-107. DOI: <https://doi.org/10.4000/aa.916>.
- MOREIRA, M. (2022). Passeata pede justiça por homem morto na cracolândia, em São Paulo – Manifestação passou por dentro do fluxo, agora concentrado na rua Helvétia. *Jornal Folha de S.Paulo*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/05/passeata-pede-justica-por-homem-morto-na-cracolandia-em-sao-paulo.shtml?pwgt=ku70hwjhdtis0vpuxgrgmxiyow7llh0n145wzkzcelq83vgi&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em: 16 nov 2023.
- NASCIMENTO, I. C. R.; PIEVE, S. M. N. (2021). As janelas do condomínio trazem proteção ou dúvida se está dentro de uma prisão: o caso de uma PPP habitacional na Cracolândia em São Paulo. *O Público e o privado*, v. 19 n. 39, pp. 85-114. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeprivado/article/view/4375>. Acesso em: 1º dez 2023.
- PARRA, H.; MORAES, A.; TELLES, E.; AUGUSTO, A. (2022). Por que a cracolândia funciona? *Outras Palavras – Desigualdades*, 17 maio. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/por-que-funciona-o-ataque-a-cracolandia/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- PORTAL SANTA CECÍLIA BARRA FUNDA (2022). *Manifesto em apoio a Operação Caronte da Polícia Civil do estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.instagram.com/tv/CkzDOGyopHG/>. Acesso em: 9 fev 2023.
- RIZEK, C. (2019). Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. *Revista Proposta Fase*, ano 42, n. 129.
- ROLNIK, R. (2007). "Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro". In: SANTOS, R. E. dos (org.). *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica.
- _____. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2019) Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v. 5, n. 1, pp. 18-43. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 29 out 2023.
- ROLNIK, R.; CALIL, T. G. (2021) Território e proibição – guerra às drogas ou guerra aos pretos e pobres? *Projeto: Drogas – Quanto Custa Proibir?* 8 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ii32iJ>. Acesso em: 29 jul.

- RUI, T. (2014a). Usos da “Luz” e da “cracolândia”: etnografia de práticas espaciais. *Saúde e sociedade* [Internet], v. 23, n. 1, pp. 91-104.
- _____. (2014b). *Nas tramas do crack: etnografia da abjeção*. São Paulo, Terceiro Nome.
- SOARES, G. (2020). Investimento federal em comunidades terapêuticas sobe 95%. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/11/investimento-federal-em-comunidades-terapeuticas-sobe-95>. Acesso em: 15 dez 2023.
- TELLES; V. S.; HIRATA, D. V. (2007). Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 21, n. 61, pp. 173-191.
- TELLES, V. 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*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, pp. 97-126.
- TIBO, G. L. A. (2011). *A superação da ilegalidade urbana: o que é legal no espaço urbano*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- TILLY, C. (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; T. SKOCPOL (orgs.). *Bringing the State Back*. Nova York, Cambridge University Press, pp. 169-191.
- _____. (2017). *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- TRÊS ficam feridos na Cracolândia após Prefeitura demolir muro (2017). *G1*. Disponível em: Três ficam feridos na Cracolândia após Prefeitura demolir muro | São Paulo | G1 (globo.com). Acesso em: 16 maio 2024.
- VAINER, C.; BIENENSTEIN, R.; TANAKA, G. M. M.; OLIVEIRA, F. L. de; LOBINO, C. (2013). O Plano Popular da Vila Autódromo, uma experiência de Planejamento Conflitual. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Recife, Anpur.
- VARGAS, A. (2022). A dispersão da cracolândia tem ajudado no acolhimento aos usuários? SIM. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/07/a-dispersao-da-cracolandia-tem-ajudado-no-acolhimento-aos-usuarios-sim.shtml>. Acesso em: 15 dez 2023.
- VILLELA, F. (2018). Refugiados urbanos: as vítimas do desastre habitacional paulistano. *LabCidade*. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/refugiados-urbanos-as-vitimas-do-desastre-habitacional-paulistano/>. Acesso em: 15 dez 2023.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

Received: December 15, 2023
Approved: April 22, 2024

Militarização, milicianização e gestão do crime na cidade neoliberal

Militarization, militianization, and crime management in the neoliberal city

Laurindo Dias *Minhoto* [I]
Pedro de Almeida Pires *Camargos* [II]
Eduardo *Altheman C. Santos* [III]

Resumo

O artigo inicia com uma retomada teórica das teses sobre novos mecanismos de gestão da segurança urdidos nos últimos 40 anos no Norte Global, como as políticas de "tolerância zero" e o "novo urbanismo militar". Explora-se, em seguida, o nexó entre neoliberalismo, megaeventos, desigualdades e punição. Como reflexão empírica, debruçamo-nos no caso da Intervenção Federal na Segurança Pública no Rio de Janeiro em 2018. Assim, pretendemos contribuir para uma agenda de pesquisa que explore os engates entre novos desenhos urbanos, gestão populacional diferencial, punição e capitalismo neoliberal, além de apontar como as manifestações brasileiras destes processos têm contribuído para alterações nos arranjos sociais e políticos do País, sobretudo pelo fortalecimento dos grupos milicianos e da lógica que os sustenta.

Palavras-chave: novo urbanismo militar; punição; neoliberalismo; milicianização; governo do crime.

Abstract

The article begins with a theoretical review of the theses on new security management mechanisms developed over the last forty years in the global North, such as "zero tolerance" and "new military urbanism". Then, it explores the nexus between neoliberalism, mega-events, inequalities, and punishment. As an empirical reflection, we focus on the Federal Intervention in Rio de Janeiro's Public Security in 2018. Thus, we aim to contribute to a research agenda that explores the links between new urban designs, differential population management, punishment, and neoliberal capitalism. We also aim to show that Brazilian manifestations of these processes have contributed to changes in the country's social and political arrangements, mainly by strengthening militia groups and the logic supporting them.

Keywords: *new urban militarism; punishment; neoliberalism; militianization; government of crime.*



Introdução

Neste artigo, argumentamos que a compreensão de boa parte das transformações que vem redefinindo o sentido, a natureza e o funcionamento dos mecanismos de segurança de diversos países, encontra um lugar – tanto físico quanto analítico – privilegiado: a cidade. A emergência de novas práticas de controle e dispositivos securitários parece estreitamente relacionada a tendências mais abrangentes de mudança urbana. Para além das teses referentes ao enraizamento paulatino de uma cultura do controle no cotidiano das cidades (Garland, 2001b) e à interpenetração estrutural entre o hipergueto e a prisão (Wacquant, 2010), trata-se de conferir o devido peso analítico à questão de saber como o governo dos espaços, em algumas das principais cidades globais, articula-se cada vez mais ao governo do crime.

Por meio de considerações teóricas e de análise empírica, pretendemos indicar como certa racionalidade na produção e na gestão dos espaços urbanos, imbuída em um contexto mais amplo de espraiamento do neoliberalismo em muitas das cidades do capitalismo global, está implicada em algumas estratégias securitárias de prevenção do crime e sua repressão, contribuindo, nessa medida, para a redefinição do controle penal contemporâneo.

Iniciamos o artigo com uma retomada teórica das teses sobre novas formas de controle das condutas urdidas, *grosso modo*, nos últimos 40 anos no Norte Global, tais quais as políticas de "janelas quebradas" e de "tolerância zero". Em seguida, realizamos uma discussão sobre o assim chamado novo urbanismo militar, modalidade de gestão dos espaços urbanos que estabelece padrões militarizados de gestão

do espaço urbano. Apresentamos, a seguir, uma reflexão empiricamente embasada com atenção especial dispensada ao caso da Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, entre fevereiro e dezembro de 2018, sob o comando do general Walter Souza Braga Netto. Com isso, pretendemos contribuir para uma agenda de pesquisa nacional e internacional que busca explorar os engates que se estabelecem entre novos desenhos urbanos, gestão populacional diferencial, punição e capitalismo, em sua forma neoliberal, bem como apontar as formas pelas quais as manifestações brasileiras desses processos dialogam com a realidade local específica e têm contribuído para alterações nos arranjos sociais e políticos do País, sobretudo pelo fortalecimento dos grupos milicianos e da lógica que os sustenta.

Novas práticas de controle

Ao longo das últimas quatro décadas (1980-2020), novas práticas de controle das populações têm surgido e se desenvolvido em algumas das principais cidades do capitalismo global, tais como o policiamento de "janelas quebradas" e a "tolerância zero", o "controle situacional do crime" e o retorno de práticas de banimento do espaço urbano.

Na perspectiva dos formuladores do policiamento de "tolerância zero", bairros e regiões que convivem com "janelas quebradas" emitem o sinal de ausência de controle social. A prevenção e a repressão do menor desvio e das condutas de pequeno potencial ofensivo ("janelas quebradas") aparecem como medidas profiláticas destinadas a evitar a ocorrência de crimes considerados mais graves.

O pressuposto é de que certo ideal de “comunidade saudável” se expressa espacialmente (Herbert e Brown, 2006). Aqui, a distinção entre comunidades “ordeiras” e comunidades “desordeiras” encontra a distinção “dentro” e “fora”, e, não por acaso, técnicas securitárias de remoção dos marcados como indesejáveis são privilegiadas.

Do ponto de vista operacional, o policiamento de “tolerância zero” prega, em sintonia com a cartilha dos programas de *total quality management*, a necessidade de um choque empresarial no aparato repressivo do Estado, envolvendo a informatização e a integração de extensivos bancos de dados, a fixação de indicadores de *performance* para a corporação policial, o aumento do rigor na cobrança de resultados e, especialmente, uma agressiva estratégia de *marketing*. Como se sabe, o aumento da “eficiência” na estratégia de neutralização das populações consideradas perigosas tem levado ao aumento expressivo da brutalidade policial e gerado uma série de protestos por parte de setores organizados da sociedade civil.

No que diz respeito à prevenção situacional do crime, o objetivo é intervir no espaço urbano de maneira a minimizar as oportunidades para a prática de crimes. Assim, o criminoso é concebido como ator racional em busca de maximização de utilidades. Debruçando-se especialmente sobre a produção de Becker (1968), Foucault (2008, pp. 329-364) já havia dissecado esse modo tipicamente neoliberal de definição do crime e do criminoso como um agente econômico como todos os demais – isto é, que, em face de bens escassos, realiza escolhas entre fins alternativos por meio de um cálculo de ganhos marginais – e não uma figura aberrante. No âmbito dessa racionalidade econômico-penal, o crime se previne pela criação

de situações em que o cálculo de custo-benefício seja desfavorável à prática da conduta. A construção e a gestão dos espaços urbanos possuem papel central na busca desse objetivo. Entretanto, não obstante o apelo à normalidade do crime por parte de seus formuladores e em sintonia com o pressuposto de uma razão utilitária universal, essa prática de prevenção do crime opera com a distinção entre usuários “normais” e usuários “anormais” do espaço urbano, o que nos remete ao campo do governo das condutas.

O caso das *closed-circuit television* (CCTVs) é paradigmático. Ainda que a disseminação do monitoramento do espaço público por câmeras de circuito fechado possa ser vista como mero aporte tecnológico à política de prevenção do crime, na prática, essa técnica securitária encerra o objetivo de realizar “uma visão enfaticamente moral de ordem, frequentemente comunicada por uma linguagem de censura que se dirige aos setores mais desprivilegiados da sociedade” (Coleman, 2004, p. 28). Nesse sentido, trata-se menos de prevenir e reprimir o crime enquanto tal do que de construir determinada visão de ordem urbana. O que se busca é assegurar, sobretudo ao “cidadão de bem”, um ambiente seguro para o consumo e o investimento. É nessa direção que se põe o imperativo de monitorar condutas, nem todas tipificadas como infrações penais.¹

O retorno contemporâneo da velha prática de banimento inscreve-se na mesma lógica securitária das estratégias de prevenção situacional do crime e das práticas de policiamento de “tolerância zero” e de “janelas quebradas”. O caso norte-americano é emblemático. Trata-se, em grande medida, do resultado de uma engenharia jurídica que visa driblar o reconhecimento da inconstitucionalidade de leis

tradicionais que tipificavam a mendicância e a ociosidade como contravenções penais. A descriminalização dessas condutas tem levado inúmeros municípios, às voltas com o crescimento da população em situação de rua, a editar regulamentos de natureza civil e administrativa que conferem a autoridades policiais públicas e privadas a prerrogativa de banir temporariamente pessoas de parques públicos, bibliotecas, *campi* universitários, centros de compras e outros espaços urbanos. O descumprimento da medida implica a possibilidade de recolhimento do infrator à prisão (Beckett e Herbert, 2010).

Dessa forma, uma nova arquitetura jurídica permite sancionar criminalmente, pelo descumprimento, condutas ilícitas de natureza civil ou administrativa. No mesmo passo, por não se tratar de regras expressamente reconhecidas como penais, essa arquitetura restringe o direito de defesa dos acusados, dispensando a exigência de prova das alegações oferecidas pelas autoridades que impõem as ordens e a representação por advogado legalmente constituído. O caráter de exceção dessas medidas repousa em sua inequívoca natureza penal, operando, na prática, a suspensão de princípios jurídicos inerentes ao direito de defesa dos acusados sob a capa formal de sua natureza meramente civil ou administrativa (Beckett e Herbert, 2010; Minhoto, 2015).

O que se pode verificar, portanto, é que essas práticas de controle parecem resultar da articulação crescente entre um padrão seletivo de gestão do espaço, a lógica de eficiência econômica, a adoção de medidas jurídicas de exceção e o objetivo de regular condutas urbanas consideradas de risco, tudo em nome de certa concepção de ordem pública e de certo ideal de civilidade.

Encarceramento, novo urbanismo militar e milicianização

Entre outras consequências, essas práticas de controle possuem papel decisivo na produção e na reprodução de dois dispositivos securitários que tendem a se inscrever cada vez mais nos modos de governo de muitas cidades do capitalismo global: o encarceramento em massa e o urbanismo militar. Nos termos da conhecida formulação de Garland (2001a, p. 5), o encarceramento em massa – “um evento sem precedentes na história das democracias ocidentais” – caracteriza-se, primeiramente, pelo fato bruto da abrangência da população prisional e da magnitude das taxas de encarceramento; depois, pode-se dizer que o encarceramento se torna massivo quando deixa de funcionar como mecanismo de aprisionamento do indivíduo transgressor da lei penal e passa a operar enquanto aparato de aprisionamento de setores inteiros da população. Atualmente, segundo o autor, nos EUA, “a prisão deixa de ser o destino de uns poucos criminosos para tornar-se a instituição modeladora de vastas parcelas da população” (ibid., p. 6), constituindo-se como parte do processo de socialização de grupos e comunidades em certos espaços da cidade. Como se sabe, trata-se, sobretudo, de jovens negros e pobres dos grandes centros urbanos.

As altas taxas de encarceramento que se verificam hoje em países do Norte e do Sul Global, como nos EUA e no Brasil, países que se encontram no topo dessa peculiar “corrida carcerária”, parecem estreitamente relacionadas à adoção dessas novas práticas de controle. A regulação e o monitoramento de condutas tidas

como indesejáveis em vias públicas, parques, complexos comerciais, espaços residenciais e outros equipamentos públicos responde, em grande medida, pela disseminação do encarceramento de curta duração, pelo alto grau de rotatividade de parte da população penitenciária (“prende e solta”), pelo crescimento das prisões provisórias e pela extensão seletiva da rede de controle penal, que se expressa na crescente sobre-representação de jovens pobres, negros e migrantes na população penitenciária. O caráter seletivo do encarceramento em massa vai a par com o caráter seletivo das novas formas de controle do espaço urbano.

Dessa perspectiva, se é certo que o encarceramento em massa se relaciona à adoção de leis mais severas de controle penal, em especial a política de guerra às drogas (de que a famigerada *three strikes and you are out* constitui emblema), bem como à introdução de sentenças mandatórias e determinadas que limitam a discricionariedade dos juízes na análise de casos concretos (sempre na direção do aumento do uso da prisão e dos termos de duração da pena e erosão de garantias processuais), pode-se verificar uma vinculação crescente entre essas inovações legislativas e judiciais e o governo dos espaços urbanos (cf. Minhoto, 2014, 2015).

Na produção do encarceramento em massa, muitas das novas estratégias de controle da conduta encontram, na gestão dos espaços urbanos, justamente as condições para a ativação de uma lógica de securitização de espaços que se põe, cada vez mais, em termos de monitoramento de riscos, policialização de condutas e eficiência sistêmica.

Ao buscar prover segurança a cidadãos concebidos como consumidores de serviços de justiça, com base na elaboração de perfis de risco de agregados populacionais e na

regulamentação e policialização de condutas consideradas indesejáveis, a lógica securitária subjacente às novas estratégias de controle que estão na raiz do encarceramento em massa tende a operar um baralhamento crescente das fronteiras entre crime e condutas indesejáveis. Esse baralhamento parece, cada vez mais, o resultado de técnicas de controle dos fluxos populacionais no espaço urbano. É justamente a circulação de migrantes, mendigos, grafiteiros, skatistas, drogaditos e outros alvos “privilegiados” da atuação policial que revela como a “desordem se converte em gradiente do crime – quebrar janelas, jogar lixo nas ruas, pular uma catraca constituem graduações de um espectro que no limite se estende ao homicídio” (Harcourt, 2001, p. 149).

Como se sabe, diferentes *topoi* de conotação marcial têm informado os debates político e jurídico sobre segurança pública – guerra às drogas, ao crime, ao terror, direito penal do inimigo, emergência e estado de exceção, “fortaleza Europa”, etc. –, indicando uma indistinção crescente nas fronteiras entre controle do crime e de operações de guerra. Em especial, após o 11 de Setembro, os discursos, práticas e organizações acionados no âmbito da guerra ao terror tendem a se normalizar na rotina de operações de controle do crime cujos alvos têm classe social, cor e lugar. Recentemente, a ascensão da extrema-direita, mundialmente, reativou a mesma distinção bélica entre *in-group* e *out-group* – que, note-se, já estava em operação no fascismo clássico (cf. Adorno et al., 1950) – a exemplo das propostas de Donald Trump de construir um muro na fronteira entre EUA e México para repelir “*bad hombres*” e projetar seu governo, tendo como base um misto de equipe da *Special Weapons and Tactics* (Swat) com uma grande empresa

estadunidense listada na Fortune 500; as bravatas de Marine Le Pen sobre a "França para os franceses"; os *slogans* da Alternative für Deutschland (AfD), tal qual "Novos alemães? Nós mesmos fazemos"; ou de Jair Bolsonaro, para quem uma guerra santa entre o bem e o mal está sendo travada todos os dias em nome da pátria, da família e da liberdade.²

No campo das políticas penais anti-imigração e antidrogas, entrecruzam-se cada vez mais o discurso do inimigo, na chave da criminologia do outro e da orientalização (Garland, 2001b), na vigilância ostensiva e a distância, nos controles físicos e virtuais de fronteiras sociais e espaciais e no emprego de medidas de exceção. Além do aumento muito expressivo das taxas de encarceramento de migrantes em muitos países europeus, expande-se a rede de centros de detenção, campos de refugiados e zonas de espera, que formam uma espécie de arquipélago carcerário para estrangeiros – de veras lucrativo, note-se.³

No interior desse processo, destaca-se a imbricação entre medidas penais e medidas administrativas, de tal sorte que, em países como os EUA, as leis que dispõem sobre migração já não são mais um simples mecanismo administrativo para controlar a entrada e saída de estrangeiros, mas, antes, um mecanismo para a detenção de pessoas suspeitas sem a observância dos requisitos constitucionais que, ordinariamente, regulam o instituto da prisão preventiva (Coleman, 2004). Muitos detentos dessas instituições não são formalmente detidos em razão da prática de um delito penal, mas, antes, concebidos como "risco securitário", são confinados em não lugares, justamente "os lugares em que a exceção se torna a regra" (Aas, 2007, pp. 87-88).⁴

Na esteira da guerra ao terror e da nova política anti-imigração, milhares de distritos policiais têm recebido equipamentos militares, a princípio, pensados como apoio à construção de redes de inteligência antiterrorista, que vêm sendo crescentemente utilizados para operações policiais rotineiras e controle de protestos políticos, como os do movimento *Occupy Wall Street* e *Black Lives Matter*, nos EUA,⁵ e dos protestos contra a reforma da previdência na França.

Em relação à política antidrogas, há outro caso emblemático da experiência norte-americana no controle do crime. Trata-se do redirecionamento das operações da Swat, das equipes de operações táticas e armas especiais e principais consumidoras de armamentos militares, que, implementadas na esteira das revoltas políticas dos anos 1960, cada vez mais têm atuado no "combate" ao tráfico e ao uso de entorpecentes, executando mandados de prisão, monitorando transações e realizando o patrulhamento ostensivo de zonas de alta criminalidade (Vitale, 2021).

Essa crescente militarização do controle penal se insere no contexto mais abrangente de emergência do que se tem chamado de "novo urbanismo militar". Segundo Graham (2016), o urbanismo militar contemporâneo consiste na reconfiguração crescente do espaço e da vida cotidiana nas cidades por uma racionalidade militar, vale dizer, por práticas e discursos que têm, no centro, a noção de guerra, convertendo questões e eventos da ordem do cotidiano das cidades em assuntos bélicos. Um modo de conceber e de construir a vida urbana de forma militarizada espalha-se, combinando-se de modo particular às racionalidades próprias de outras esferas da vida social, como a econômica, a política, a jurídica, etc.

Nos termos desta literatura (Graham, 2009; 2016; Sassen, 2010; Boyle e Haggerty, 2009), o urbanismo militar aparece fortemente associado às seguintes tendências de mudança social: (1) erosão das fronteiras entre guerra e paz, civil e militar, forças armadas e polícia, segurança pública e privada – transcendendo os limites convencionais de tempo e espaço, a guerra urbana se converte, crescentemente, em guerra permanente e geograficamente ilimitada; (2) a formação de uma rede global de troca de informação, tecnologia, assessoria e venda de pacotes de militarização que possibilita a constituição de uma indústria da militarização do espaço urbano – que passa pela mídia, pelo cinema, pela indústria automobilística e do entretenimento (como se pode ver na organização de grandes eventos esportivos mundiais).

A partir dessas bases, Dardot et al. (2021, p. 255) ressaltam como o processo de militarização urbana contemporâneo “tende a se transformar em *milicianização*”, que envolve, portanto, o acionamento cada vez mais aberto e explícito de dispositivos de exceção em determinadas regiões da cidade e contra todas as populações ou os grupos que poderiam representar riscos para a (re)produção da cidade-empresa e dos sujeitos empreendedores; e o uso cada vez mais recorrente de práticas de achaque e despossessão como formas de policiamento (nesse sentido, cf. Minhoto, 2020; Wang, 2022). Em outras palavras, gestão dos despossuídos e das zonas urbanas vistas como “perigosas”, repressão de movimentos sociais, políticos dissidentes e práticas de *policing for profit* se aglutinam como algumas das expressões da tendência de milicianização decorrente do novo urbanismo militar.

Assim, o emprego cotidiano da racionalidade da guerra e das forças militares, na gestão de muitas cidades do capitalismo global, marca uma espécie de internalização urbana da noção de campo de batalha e passa a ser decisivo para a geração e a garantia de continuidade de novos negócios, o desenvolvimento de novas tecnologias e o fortalecimento do *ethos* do empreendedorismo, a articulação crescente entre indústria da guerra e do entretenimento, o combate e a gestão do crime, a formulação e a execução do planejamento urbano e a legitimação política das administrações das cidades.

A cidade neoliberal

Quais são os nexos específicos que articulam essas práticas e esses dispositivos securitários aos modos de governo de muitas das cidades do capitalismo global? Qual é, exatamente, a concepção de segurança que lhes é subjacente? Sem pretender responder de modo exaustivo a essas indagações, procuramos chamar a atenção para a forma como algumas das tendências contemporâneas de mudança urbana direcionam os modos de governo das cidades para a adoção de formas seletivas e excludentes de controle do espaço urbano que parecem estar na raiz do encarceramento em massa e do novo urbanismo militar.

As tendências de recrudescimento penal e as lógicas hiperpunitivas de gestão de populações urbanas se inserem em um contexto global de espraiamento globalizado e de capilarização social daquilo que Foucault (2008) denominou “governamentalidade” neoliberal. Após cinco décadas de uma contrarrevolução

mundial, cujo embrionário teste prático se deu em Santiago, desenhos urbanos, formas de Estado, políticas públicas de segurança e formas subjetivas foram moldadas de acordo com o padrão da forma da empresa neoliberal, tendo critérios como eficiência, competição, desempenho e maximização de ganhos como suas linhas de força.

O novo padrão de gestão securitária da vida ora discutido, simultaneamente, responde a e promove dois efeitos aparentemente contraditórios legados por todas as experiências de neoliberalização já postas em marcha até hoje: de um lado, o aprofundamento de um abismo social que cinde a sociedade de modo indelével (a sociedade do 1% *versus* 99%); de outro, os imperativos neoliberais de empreendedorismo, gestão e extração de valor que insistem em promover uma forma de sociedade e de subjetividade que gera o abismo social em primeiro lugar. Como afirmam Davis e Monk (2007), emerge aí um padrão de urbanismo da exclusão e de paisagens da desigualdade afinado com uma lógica mais ampla, neoliberal:

A lógica espacial do neoliberalismo (*cum* plutonomia) revive os padrões coloniais mais extremos de segregação residencial e consumo zoneado. Em todos os lugares, os ricos e quase-ricos estão se retirando para complexos suntuários, cidades de lazer e réplicas muradas de subúrbios imaginários da Califórnia [...]. Enquanto isso, uma subclasse criminosa demonizada [...] fica do lado de fora do portão [...], fornecendo uma justificativa autointeressada para o retiro e fortificação de estilos de vida luxuosos. (Ibid., pp. 10-11)

Em outras palavras, em um planeta que estabelece nexos entre favelas, enclaves urbanos, *shopping centers*, megaeventos e centros de capital financeiro, a militarização da vida urbana torna-se a forma de gestão privilegiada de

conflitos sociais cada vez mais patentes. Complexos prisionais, empresas enxutas, configurações militarizadas de policiamento ostensivo, manuais de empreendedorismo e dispositivos de vigilância ubíqua pertencem, assim, a uma constelação contemporânea de guerra social travada tanto por mecanismos *hard* de intervenção direta e corpórea quanto por circuitos *soft* – embora nem por isso menos consequentes – de reformulação subjetiva e estatal furtivas. Ambos constituem dois lados da mesma moeda de um projeto neoliberal de sociedade em que concentração de renda e monopolização da economia andam de mãos dadas com demandas por responsabilização individual e empreendedorismo de si.

Por trás da disseminação das novas formas de controle, é possível divisar como certa semiótica do espaço anda de par com uma estética hegemônica e uma política da visão que prescrevem “quem ou o que pode ou não pode ser visto” no espaço urbano (Coleman, 2004, p. 28). Uma política da visão feita, cada vez mais, de juízos específicos de normalidade e de imagens seletivas de ordem e de civilidade que se quer difundir pela organização dos espaços da cidade. Juízos e imagens construídos a partir de quais critérios?

Do ponto de vista de uma analítica de governo, trata-se de considerar como novas formas de ver, de produzir verdade e de constituir subjetividades requeridas pelo trabalho de promoção e venda de lugares da cidade vão se disseminando tanto para o governo da cidade quanto para o governo do crime. Dessa perspectiva, o governo do – e pelo – crime torna-se um dos componentes centrais do fazer a cidade contemporânea. É justamente nesse fazer que se poderia flagrar o sujeito econômico e o *ethos* empreendedor da governamentalidade

neoliberal como definidores dos modos de governar o espaço urbano e o crime. Um governo que, combinando medidas de soberania, disciplina e segurança, dissemina e faz inscrever a forma empresa em espaços urbanos estratégicos do capitalismo global.

Sublinha-se, aqui, a centralidade do Estado na produção de uma cultura política de inovação e investimento permanentes em tecnologias de gestão de fluxos populacionais e apartação social e urbana. No limite, essa centralidade do Estado está alinhada à sua governamentalização neoliberal e à sua redefinição como uma espécie de metaempresa e autoridade de licenciamento de novos negócios:

[...] pela terceirização de suas funções, o Estado foi transformado em algo semelhante a uma *holding*, uma metacorporação sob o signo de “Nationalidade Ltda.”: uma autoridade licenciadora, isto é, no jogo de terceirizar serviços sociais, de segurança, financeiros, carcerários, administrativos, militares e outros para empresas com fins lucrativos. (Comaroff e Comaroff, 2016, p. 52; tradução nossa)

Em suas palestras de 1978 e 1979, no *Collège de France*, Foucault (2008) já havia alertado para esse elemento basilar da reprogramação do liberalismo em curso durante todo o século XX, a saber, a ambição de moldar cada grão do corpo social – Estado incluso – a partir da forma empresa. Seja em sua iteração ordoliberal ou estadunidense, operadores do pensamento neoliberal arquitetaram uma proposta de enformação (termo do próprio Foucault) do Estado a partir das determinações da empresa capitalista.

Retomando esse *topos* foucaultiano, Brown (2017) desenvolve a noção de uma “revolução furtiva” neoliberal que, agindo por uma lógica de cupim (*ibid.*, p. 35) que corrói as

entranhas do Estado deixando sua casca exterior (instituições, partidos, eleições) aparentemente intacta. Ao fazê-lo, reconfigura noções democráticas basilares – igualdade, justiça, deliberação pública, autogoverno e busca do bem comum –, substituindo-as por parâmetros neoliberais – competição, desigualdade, empreendedorismo, *inputs* e *outputs*, externalidades. Seguindo a autora, a desdemocratização está intimamente relacionada com a produção de um cidadão “ademocrático” (*undemocratic citizen*), aquele que já não aspira mais

[...] nem à liberdade, nem à igualdade, mesmo em chave liberal, que não espera mais *accountability* nas ações governamentais, que não se aflige nem se angustia com a concentração exorbitante de poder político e econômico, nem tampouco com as restrições crescentes ao estado de direito. (Brown, 2006, p. 692)

Segundo Brown, essa neutralização política da cidadania é acompanhada pela privatização e pela corrosão da vida pública, uma vez que o “projeto de navegação do social converte-se em discernir, bancar e buscar soluções estritamente pessoais para problemas socialmente produzidos” (*ibid.*, p. 704). Nas palavras de Foucault (2008, p. 311), o *homo oeconomicus* neoliberal – concebido como um “empreendedor de si mesmo, sendo para si mesmo seu próprio capital, sendo para si mesmo seu próprio produtor, sendo para si mesmo a fonte de seus rendimentos” – é responsável por gerir individual e privadamente os riscos associados à desigualdade, violência, desemprego e enfermidade, enfim, a toda sorte de infortúnios que são, original e estruturalmente, coletivos e sociais.

Nota-se como são exatamente essa subjetividade contábil e sua grade econômica de inteligibilidade que podem se entrever no campo de muitas das novas práticas de controle do

crime e das condutas. A respeito, Simon (2010) refere que a emergência do mercado imobiliário voltado ao financiamento e à aquisição da casa própria na década de 1950, nos EUA, e seus desdobramentos históricos posteriores poderiam prover uma explicação para traços distintivos e decisivos da penalidade contemporânea, em particular,

[...] a enorme expansão no uso do encarceramento, a sua guinada na direção de uma orientação categórica (ou de massa) e a relativa falta de crescimento do policiamento público (em comparação com o policiamento prisional e privado), incluindo também a persistência da pena capital e a importância das armas para a política do crime na América. (Ibid., 2010, p. 167; tradução nossa)

Trata-se de uma situação exemplar em que se articulam o cálculo do valor do patrimônio nos mercados financeiro e imobiliário, as sensibilidades de risco em relação ao crime e a adoção de esquemas públicos e privados de defesa e proteção da propriedade no espaço urbano. Nesses termos, a prisão expandida e revigorada de hoje e a tendência à militarização do controle do crime parecem, justamente, o resultado desse encontro entre governamentalidade neoliberal da cidade e estruturas sociais crescentemente polarizadas. Vejamos, agora, como essa articulação entre militarização de espaços urbanos, gestão diferencial do crime e racionalidade neoliberal manifesta-se em um caso brasileiro concreto.

Intervenção Federal: neoliberalismo, militarização e milicianização

O cenário nacional destaca-se como ponto privilegiado de análise dessas tendências contemporâneas, pois permite jogar luz sobre formas possíveis de entrelaçamento entre distintas tecnologias de poder, o desenho de estratégias de controle e o desempenho de atividades policiais específicas, tais como a segurança de espaços sanitizados, a repressão de protestos políticos e o controle do crime nas margens da cidade, que parecem se encontrar na produção seletiva do encarceramento em massa, na militarização dos modos de operação das polícias e na reprodução de uma ordem social profundamente hierárquica. A organização de megaeventos em que elites locais e globais se encontram em ambiente urbano gentrificado e sanitizado, a partir do emprego de novas técnicas de controle e experimentos – como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro (Hirata, Grillo e Telles, 2023; Oliveira, 2016) e as “operações delegadas” em São Paulo (Brito, 2015) – e, ainda, a extensão dessas técnicas ao policiamento dos protestos urbanos que se disseminaram pelo País nos últimos tempos (Brito e Oliveira, 2013) – como se pôde ver nos protestos pela mobilidade e contra o aumento da tarifa no transporte público –, conformam um repertório de inovações

de controle em que se verifica uma espécie de militarização global dos modos de operação das polícias na sociedade brasileira, de que não escapam nem mesmo as guardas municipais (IBCCrim, 2010).⁶

Em outras palavras, pode-se dizer que as tendências que impulsionam o urbanismo militar neoliberal no País se articulam de forma complexa ao padrão histórico de acumulação social da violência (Misse, 2023 e de controle social militarizado e violento vigente, em uma conformação híbrida local que parece apontar caminhos relevantes para a compreensão das tendências gerais trabalhadas neste artigo.

Diversas metrópoles brasileiras – São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, entre outras – têm vivido, nas últimas duas décadas, a disseminação de novas técnicas de policiamento e de controle das cidades para sua promoção como commodities no mercado global. O caso do Rio de Janeiro, contudo, aparece como o mais emblemático, uma vez que tem sido palco de sucessivos experimentos de práticas que mesclam eficiência econômica e militarização para a gestão dos territórios e das populações empobrecidas (Hirata, Grillo e Telles, 2023). Os projetos de segurança dos “megaeventos esportivos” – do Panamericano de 2007 e a chacina que o acompanhou até as Olimpíadas de 2016, passando, decisivamente, pela Copa do Mundo de 2014 –, todo o processo de instalação das UPPs com o uso de verdadeiras operações de guerra extremamente midiáticas e o recorrente uso das Forças Armadas em operações de “Garantia de Lei e da Ordem” (GLO) foram alguns dos experimentos recentes que marcaram a cidade.⁷

Estes experimentos, contudo, forneceram as bases para uma das maiores e mais violentas ações de militarização da segurança na cidade radicadas na lógica da guerra ao inimigo interno

e impulsionada por uma racionalidade econômica neoliberal: a Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, realizada entre fevereiro e dezembro de 2018, por meio da qual as Forças Armadas, sob o comando do General do Exército Walter Souza Braga Netto, assumiram o controle de toda a estrutura da Segurança Pública do Estado, com os objetivos declarados de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” (Brasil, 2018).

Idealizada pela administração de Michel Temer, com o apoio de nomes de alta patente das Forças Armadas brasileiras, a Intervenção Federal foi decretada em um momento de baixíssima popularidade do Governo Federal e de intensas crises sociais, econômicas e políticas no Brasil, assim como de um alardeado caos na Segurança Pública, amplamente divulgado na mídia a partir de, entre outros fatores, pressões empresariais diante de casos de roubos de carga ocorridos nas estradas do Estado e de “crimes de rua” cometidos durante o carnaval (Hirata, Grillo e Telles, 2023).

Se, por um lado, Hirata, Grillo e Telles (ibid.) mostram com precisão como este experimento estava plenamente articulado com a (re)configuração dos mercados legais e ilegais na cidade, com as modulações neoliberais, interessa-nos observar, por outro, como todo o desenho e a aplicação desta política foram plenamente imbuídos na lógica específica empresarial de gestão dos espaços urbanos a partir dos primados da eficiência econômica. Como todos os discursos de autoridades envolvidas e os documentos produzidos pelo Gabinete da Intervenção Federal (GIF) evidenciam, a Intervenção tinha, em seu centro, a articulação entre o urbanismo militar e a já mencionada cartilha do *total quality management*: o choque de gestão empresarial no aparato repressivo do

Estado, a informatização e a integração de extensivos bancos de dados, o uso recorrente de indicadores de performance para o policiamento, a cobrança de resultados e o marketing agressivo. Com um léxico típico de manuais de administração corporativa enxutos e de peças publicitárias de *think tanks* acometidos por *phobie d'État* (cf. Foucault, 2008, p. 103), nas palavras de Etchegoyen (2023, p. 207), “o que o interventor, o general Braga Netto, fez [...] foi um *choque de gestão*”.

Braga Netto (2018), por sua vez, afirmou que a Intervenção foi realizada com o “propósito de proporcionar a todos os envolvidos uma janela de oportunidades” para “recuperar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública e baixar os índices de criminalidade, visando fundamentalmente a recuperação da sensação de segurança pela população carioca” (ibid.). Para o general, o objetivo era realizar um “trabalho eficiente e eficaz”, extinguindo qualquer “influência política” e mantendo a hierarquia e a disciplina por meio da “ocupação de seus cargos e promoção de seu *capital humano* com base na *meritocracia*” (ibid.).

As bases do choque de gestão proposto ficam evidentes, ademais, na análise do Plano Estratégico da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, elaborado sob a coordenação de Braga Netto (ibid.) com o intuito de direcionar os trabalhos, estabelecer os indicadores de desempenho e estruturar as ações a serem realizadas. Para estruturar as ações, o Plano utiliza a técnica de gestão empresarial *Strengths, Weaknesses, Opportunities* e *Threats* (Swot) – ou, em português, Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças. Dentre outras, a Intervenção via como “oportunidade” para o exército a “sensação de insegurança manifestada pela

sociedade” e a suposta “tradição de eficiência, seriedade, honestidade e profissionalismo das Forças Armadas”, enquanto – seguindo a cartilha conjunta de desprezo à democracia, tanto do Exército brasileiro quanto da visão neoliberal de mundo (cf. Chamayou, 2020; Dardot et al., 2021) – via como “ameaças” à sua atuação a “falta de apoio da população à Intervenção Federal” e a “realização de manifestações e protestos por parte de grupos sociais politizados”.

A partir do diagnóstico, o Plano apresenta um mapa estratégico que desdobra a visão central da Intervenção – isto é, a “recuperação incremental das capacidades operativas dos OSP [Órgãos de Segurança Pública] estaduais [e] diminuição gradual dos índices de criminalidade” – em quatro eixos de ações gerenciais, voltados à “produtividade e o crescimento” (Braga Netto, 2018, pp. 27-28) das agências de segurança do Estado: (1) “buscar confiança e credibilidade da população”, ou, a “satisfação do cliente”, nas reveladoras palavras do Plano; em segundo, (2) “dinamizar os processos e práticas internas”, ou a “geração de valor para o cliente”; (3) garantir a “eficiência administrativa”, ou a “sustentação orçamentária”; e (4) “valorizar a dimensão humana”, ou o “tratamento dos ativos intangíveis: capital humano, capital organizacional e capital informacional”.

Com base nesse mapa e nos eixos estabelecidos, o Plano apresenta a forma central de aferir os resultados da Intervenção: diversos indicadores e diversas metas a serem cumpridas, que indicariam o sucesso das ações do Gabinete. Todas as ações tomadas ao longo da Intervenção – seja na esfera administrativa, seja no policiamento das ruas – deveriam, portanto, ter como base os indicadores propostos e o objetivo de atingir as metas estabelecidas.

Com a finalidade de atingir tais metas de *performance*, portanto, o “choque de gestão” forneceu os pilares para os diversos choques físicos (Klein, 2008) que foram colocados em curso pelas Forças Armadas. Tratava-se, na definição do relatório produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisa em História do Exército (Cephimex, 2019), de “aplicar o poder militar” – ou seja, usar os preceitos de eficiência para reforçar a guerra contra determinadas populações e regiões urbanas. Assim, o Gabinete da Intervenção adquiriu e transferiu ao Sistema de Segurança do Rio de Janeiro uma extensa parafernália de guerra e controle dos órgãos de Segurança Pública do Estado, chamado de “legado tangível da Intervenção Federal”, que contou com armamentos letal e menos letal, diversos veículos, incluindo blindados do tipo “caveirão”, helicópteros e caminhões de transporte, assim como drones, ferramentas de mapeamento aéreo, *softwares*, câmeras, entre outros. Ao lado disso, as Forças Armadas mantiveram-se como as principais responsáveis pelas ações ostensivas de policiamento do Estado, pela sequência da Operação de GLO que ocorria no Estado desde 2017.

A organização das ações ostensivas ficou a cargo de um Comando Conjunto (CCJ), chefiado pelo general Antônio Manoel de Barros. O modelo escolhido foi o de coordenar a intensificação das chamadas “Operações Especiais”, ou seja, diversas incursões violentas em favelas e regiões empobrecidas do Estado e, sobretudo, da capital e de sua região metropolitana.⁸ Com o uso dos sistemas estatísticos e de georreferenciamento, tais zonas urbanas eram apontadas como aquelas com maior incidência dos tipos criminais que a Intervenção desejava coibir. Tratava-se, portanto, das zonas consideradas “perigosas”, em que as práticas de guerra

deveriam ser aplicadas para governar as populações destes locais – também constantemente rotuladas como “perigosas” ou “suspeitas” – para tentar alcançar as metas preconizadas no Plano Estratégico.

Para desencadear as ações, o comandante do CCJ estabeleceu, expressamente, “princípios operacionais para *ações em comunidades*” (ibid., 2019, p. 72.), que eram: “demonstração de força, para aumentar a sensação de segurança; obtenção de inteligência; redução dos índices de criminalidade na[s] área[s], remoção de barreiras e obstáculos, e estabilização da[s] área[s]”. As Operações eram prontamente divulgadas em canais midiáticos, assim como eram propagandeadas para as populações afetadas por meio da distribuição de *flyers* exaltando a atuação do exército (ibid.).

Como diversos estudos e relatos mostram (FBSP, 2018; Ramos, 2019), as operações e as ações de patrulhamento coordenadas e/ou realizadas pelas Forças Armadas foram colocadas em curso como verdadeiros empreendimentos de guerra, em que toda a parafernália militar aterrorizava a população daquelas regiões e todos os que circulavam pelos espaços eram considerados como inimigos em potencial. Nessa lógica, fiscalizações agressivas contra a população, como paradas para revista sem qualquer indício que as justificassem, seguindo o modelo nova-iorquino do *stop and frisk*, outra grande cidade-laboratório de práticas neoliberais punitivas (cf. Peck, 2012, p. 134 et seq.), detenções e prisões injustificadas, invasões de domicílios sem ordem judicial e, sobretudo, casos de torturas e assassinatos cometidos por agentes estatais tornaram-se parte (ainda mais frequente) da rotina das populações das regiões pobres do Rio de Janeiro. Nos casos mais graves, helicópteros

(os chamados “caveirões voadores”) foram utilizados para atirar indiscriminadamente, contra favelas.

Toda a campanha de *marketing* – que acompanhou a intervenção antes, durante e depois de sua realização – teve como foco a circunstância de que algumas das metas estabelecidas de “redução da criminalidade” foram atingidas.⁹ Contudo, outros indicadores trágicos ficaram, propositalmente, de fora das campanhas de divulgação e comemoração do suposto “sucesso da intervenção” (Ramos, 2019). Durante a Intervenção, o número de pessoas assassinadas pelas forças de segurança no Estado aumentou de 1.127 pessoas em 2017 para 1.534 pessoas em 2018, atingindo o maior número registrado na série histórica desde então. Além disso, o período teve um aumento no número de tiroteios na cidade, bem como no número de chacinas e de pessoas assassinadas em chacinas (ibid.), engendrando um processo de estatização das chacinas (Hirata et al., 2023) que se fortaleceria nos anos posteriores.

Assim, como os resultados da Intervenção Militar nos mostram, a lógica econômico-empresarial que caracteriza parte significativa do novo urbanismo militar brasileiro encontrou terreno fértil em uma sociedade marcada por um contínuo processo de acumulação social da violência baseado na construção de inimigos internos (Misse, 2023). A lógica de guerra aos territórios urbanos em que vivem as populações marginalizadas por marcadores sociais de classe e raça – constantemente reconstruída na história do País – viu uma nova e violenta escalada a partir do seu engate com os preceitos da gestão empresarial, do uso de sistemas estatísticos e dos preceitos de maximização da *performance*. Em outras palavras, a grade

de inteligibilidade econômica que sustentou a Intervenção Militar parece ter contribuído para tornar mais *eficientes* as práticas violentas de exclusão, de controle e de gestão diferencial dos ilegalismos que historicamente marcam a segurança urbana no país.

Neste sentido, a análise de como a articulação entre a racionalidade econômica, a lógica de guerra e a gestão urbana dos ilegalismos estruturou a Intervenção Federal parece fornecer pistas, também, para a compreensão de como a tendência de milicianização decorrente da militarização da segurança (Dardot et al., 2021) tem, no Brasil, uma faceta bastante concreta. Como diversas pesquisas mostram (Hirata et al., 2022; Hirata, Grillo e Telles, 2023; Ramos, 2019), um dos principais efeitos das sucessivas experiências de militarização ocorridas nas cidades brasileiras e, principalmente, no Rio de Janeiro foi o fortalecimento das redes ligadas a mercados ilegais conhecidas como “milícias”. Herdeiras dos esquadrões da morte da ditadura, estas redes parapoliciais – compostas principalmente por agentes e ex-agentes das forças de segurança – voltadas à extorsão, ao assassinato e à venda de mercadorias políticas ganharam a sua conformação contemporânea nos anos 1990 e desdobraram-se, desde então, sobre diversos mercados e áreas (físicas e simbólicas) de influência (Misse, 2011).

Apoiadas no aparato bélico - e no “capital humano” – das forças de segurança, nas escolhas políticas do Estado e no discurso que mescla gestão e guerra, estas redes, que já vinham crescendo com as reconfigurações urbanas verificadas ao longo dos anos 2000 (Cano e Duarte, 2008), expandiram significativamente a sua atuação a partir da segunda metade dos anos 2010, para as “vastas ‘zonas cinzentas’

que se espalham nas franjas da cidade” (Hirata, Grillo e Telles, 2023, p. 13) na esteira das Operações Militares, principalmente após a Intervenção Federal.

Por um lado, o fortalecimento da milicianização se deu pelo uso diferencial das próprias operações policiais de “retomada de territórios”, que abriu espaço para as milícias ao focar os espaços controlados pelos grupos armados ligados ao comércio de drogas, sobretudo o Comando Vermelho (Hirata et al., 2022; Hirata, Grillo e Telles, 2023). Ao lado disso, diante das conexões entre milícias e polícias, o aparato de guerra transferido às forças de segurança do estado também contribuiu para o crescimento dos grupos milicianos.

Por outro, no que mais interessa aos objetivos do presente artigo, cumpre destacar como a articulação entre lógica de guerra, racionalidade neoliberal e o histórico brasileiro de controle social violento (Misse, 2023) que sustentaram a Intervenção e os experimentos anteriores de militarização são, precisamente, as articulações que se encontram na base do funcionamento das próprias redes milicianas. O primado da *eficiência* na gestão urbana militarizada se exprime, assim, na imbricação das forças estatais com estas redes, que atuam – de forma ainda mais direta – na gestão dos “inimizados” por meio de sua eliminação e levam às últimas consequências os imperativos de maximização da *performance*, com uso da força e do aparato do Estado para a extração de lucro, seja pela conformação dos mercados de proteção e de outras mercadorias, seja pela inserção constante nos distintos mercados nas fronteiras entre o legal e o ilegal (Hirata, Grillo e Telles, 2023).

Conclusões

Ou seja, o que parece se verificar é que as novas formas de controle que hoje se disseminam por muitas cidades globais estão estreitamente articuladas à instituição de juízos de normalidade e de imagens de ordem urbana construídos à imagem e semelhança do *homo oeconomicus* e da forma empresa e à inscrição no espaço urbano e em suas representações sociais de marcas comercializáveis de distinção comercial. Tais formas, contudo, não se limitam às intervenções situacionais e às oportunidades dos agentes tomados como racionais, como havia preconizado a análise de Foucault (2008). Ao contrário, essas intervenções atualizam e repositonam, constantemente, os dispositivos disciplinares e soberanos, representados, principalmente, no encarceramento massivo de setores da população e na expansão constante da militarização urbana.

Assim, a articulação entre a gestão empresarial e o governo do e pelo crime, nas cidades contemporâneas, aparece como um dos mecanismos centrais de condução dos preceitos do capitalismo em sua forma neoliberal, estimulando, simultaneamente, a construção dos sujeitos empreendedores e a inimização de todos aqueles que teriam “falhado” no jogo da competição e daqueles que se desviam de suas normas ou se opõem a elas. A milicianização – com os achaques, a violência política e as práticas de exceção que a constituem – aparece como um dos produtos mais acabados dessa articulação, que vem ganhando formas distintas nos variados contextos urbanos mundiais.

Como procuramos mostrar, o caso brasileiro e, sobretudo, o do Rio de Janeiro, um dos mais concretos exemplos da tendência de militarização decorrente da militarização urbana contemporânea, constitui um espaço privilegiado para a análise, ao evidenciar as entranhas de como as articulações apresentadas atuam para reproduzir os padrões violentos de uma ordem social calcada em hierarquias e desigualdades abissais.

A partir do enquadramento teórico-analítico e das reflexões empíricas propostas, o argumento exposto ao longo deste artigo

mostra-se, portanto, como um primeiro passo para que outras pesquisas se aprofundem nas questões abertas no âmbito dessa agenda. Por um lado, a investigação de como as articulações evidenciadas têm se apresentado em outros contextos urbanos nacionais e internacionais – no Norte e no Sul Global – pode trazer contribuições extremamente relevantes. Por outro, abre-se espaço para a investigação de como essas lógicas se desdobram, também, para outras esferas sociais, como a política institucional, a economia formal, a educação, entre outras.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6388-9669>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
ldm@usp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-9560-8208>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
pedro.camargos@usp.br

[III] <https://orcid.org/0000-0002-1092-3461>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
eduardo.altheman.santos@usp.br

Nota de agradecimento

Os autores gostariam de registrar os agradecimentos aos demais participantes do projeto de pesquisa *O governo da segurança na cidade neoliberal* (FFLCH/USP), sobretudo às integrantes Mariana Amaral e Helena Wilke, pelas discussões que ajudaram a compor os argumentos do presente artigo.

Notas

- (1) Veja-se o contexto britânico: legislação editada em Liverpool veda o comércio ambulante, em especial, a venda de flores em bares, restaurantes e vias públicas, proíbe crianças de participarem do tradicional evento da noite de *Guy Fawkes*, em que elas saem às ruas para arrecadar uns trocados (*a penny for the guy*) – atividade equiparada ao ato de esmolar –, e coíbe a prática do skate no espaço público. Nos termos da lei, trata-se de evitar a obstrução do fluxo das pessoas no espaço urbano. Para um de seus formuladores, trata-se, também, de evitar a impressão de práticas econômicas “rebaixadas”, como o mercado da “pura barganha”, que seriam próprias do consumo ambulante. Em cidades como Essex, Hampshire e Cornwall, autoridades policiais públicas e privadas podem impedir a circulação de jovens vestidos com os proverbiais gorros de jaquetas de moletom e bonés de beisebol, pois, supostamente, essa indumentária poderia impedir a identificação das pessoas por câmeras de segurança (Coleman, 2004, p. 34).
- (2) Para uma análise desse fenômeno, ver Brown (2019).
- (3) Nos EUA, a agência encarregada do controle migratório (ICA) é obrigada por lei, desde 2007, a garantir que, no mínimo, 34 mil detentos sejam mantidos em centros de detenção para migrantes, a maioria administrada por empresas privadas, independentemente da avaliação concreta de suas condutas, prática conhecida como *detention-bed mandate* (Morgenthau, 2014).
- (4) Sobre a imbricação contemporânea entre exceção soberana e governamentalidade, que opera pela suspensão da lei ou pelo seu uso tático pelo Estado, ver Butler (2004).
- (5) A respeito, veja-se a intensa militarização da repressão dos protestos em Ferguson, Mississipi, em razão do assassinato, pela polícia, de Michael Brown, em 9/8/2014, jovem negro, de 18 anos, desarmado. Em Ferguson, 67% da população é de negros e 94% da força policial é composta de brancos. Na esteira da militarização do controle do crime, em todo o país (EUA), entre 2006 e 2012, um policial branco matou uma pessoa negra pelo menos duas vezes por semana (Smith, 2014).
- (6) Para uma reconstrução da emblemática “Operação sufoco”, na região da assim chamada “craquelândia”, em São Paulo, ver Magalhães (2017).
- (7) Diversos estudos e relatos jornalísticos se debruçaram sobre estes experimentos e mostraram seus trágicos resultados para a cidade (por exemplo: Camargos, 2022; Hirata, Grillo e Telles, 2023; Menezes, 2023; Viana, 2021): os absurdos níveis de violência policial contra populações marginalizadas, o fortalecimento das milícias, a reestruturação dos mercados legais e ilegais, e a recorrência de casos de violência política são alguns dos efeitos - intensificados, sobretudo, após a Intervenção Militar.
- (8) De acordo com os dados do Observatório da Intervenção (Ramos, 2019), foram registradas 636 operações na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (de um total de 711 em todo o Estado) entre fevereiro e dezembro de 2018 – pouco mais de 12 operações por semana.
- (9) Como apontam os estudos do Observatório da Intervenção (Ramos, 2019), os próprios indicadores elaborados pela Intervenção Federal abrem portas, na verdade, para o questionamento dos seus resultados. Em primeiro lugar, a redução de alguns dos índices apontados foi muito pequena e, comparando-se com anos anteriores da série histórica (de 2014 a 2017), encontra-se dentro da variação normal verificada na cidade. Em segundo lugar, os indicadores usam apenas dados do Estado inteiro, sem levar em consideração áreas específicas que tiveram presença constante das Forças de Intervenção e viram, pelo contrário, os indicadores subirem. Por fim, outros estados brasileiros (como São Paulo), que não estavam sob a Intervenção, também tiveram variações semelhantes no período.

Referências

- AAS, K. F. (2007). *Globalization and crime*. Londres, Sage.
- ADORNO, T. W. et al. (1950). *The authoritarian personality*. New York, Harper & Brothers.
- BECKER, G. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, pp. 169-217.
- BECKETT, K.; HERBERT, S. (2010). Penal boundaries: banishment and the expansion of punishment. *Law & Social Inquiry*. Cambridge, v. 35, n. 1, pp. 1-38.
- BOYLE, P.; HAGGERTY, K. D. (2009). Spectacular security: mega-events and the security complex. *Political Sociology*, v. 3, n. 3, pp. 257-274.
- BRAGA NETTO, W. S. (2018). *Plano estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*. 2 ed. Rio de Janeiro, Iferj.
- BRASIL. (2018). *Decreto n. 9.288*, de 16 de fevereiro. Presidência da República, Brasília.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. *Antipode*. Worcester, v. 34, n. 3, pp. 349-379.
- BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. (2013). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo, Boitempo.
- BRITO, J. (2015). *Copa para quem? Estado de exceção e resistências em torno da Copa do Mundo FIFA 2014*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BROWN, W. (2006). American nightmare: neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. *Political theory*, v. 34, n. 6, pp. 690-714.
- _____ (2017). *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. Nova York, Zone Books.
- _____ (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia.
- BUTLER, J. (2004). *Precarious life*. Londres, Verso.
- CAMARGOS, P. A. P. (2022). *Guerra ao crime organizado e política criminal nos governos FHC e Lula: entre os processos de neoliberalização e as hibridizações da guinada punitiva brasileira*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CHAMAYOU, G. (2020). *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo, Ubu Editora.
- COLEMAN, R. (2004). Images from a neoliberal city: the State, surveillance and social control. *Critical Criminology*. Columbus, v. 12, n. 1, pp. 21-42.
- COMAROFF, J.; COMAROFF, J. L. (2016). *The truth about crime: sovereignty, knowledge, social order*. Chicago, University of Chicago Press.
- CPHiMEx – Centro de Estudos e Pesquisa em História Militar do Exército (2019). *Intervenção: a reestruturação da segurança pública no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- DARDOT, P. et al. (2021). *A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. São Paulo, Elefante.

- DAVIS, M.; MONK, D. B. (eds.) (2007). *Evil paradises: dreamworlds of neoliberalism*. New York, New Press.
- ETCHEGOYEN, S. W. (2023). Entrevista concedida a Celso Castro, Adriana Marques, Igor Acácio e Verônica Azzi. In: CASTRO, C. (org.). *Forças Armadas na segurança pública: a Visão Militar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública; DATAFOLHA (2018). *Rio sob Intervenção*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/fbsp-rio-sob-intervencao-2018-relatorio.pdf>. Acesso em: 23 maio 2024
- FOUCAULT, M. (2008). *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo, Martins Fontes.
- FUSSEY, P.; HOBBS, D.; ARMSTRONG, G.; COAFFEE, J. (2012). *Securing and sustaining the olympic city: reconfiguring London for 2012 and beyond*. Farnham, Ashgate Publishing.
- GARLAND, D. (2001a). "The meaning of mass imprisonment". In: GARLAND, D. (ed.). *Mass imprisonment: social causes and consequences*. Londres, Sage.
- _____ (2001b). *The culture of control*. Oxford, Oxford University Press.
- GRAHAM, S. (2009) Cities as battlespace: the new military urbanism. *City*, v. 13, n. 4, pp. 383-402.
- _____ (2016). *Cidades sitiadas: um novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HARCOURT, B. (2001). *Illusion of order: the false promise of broken windows policing*. Cambridge, Harvard University Press.
- HERBERT, S.; BROWN, E. (2006). Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city. *Antipode*. Worcester, v. 38, pp. 755-777.
- HIRATA, D. V. et al. (2022). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- _____ (2023). *Chacinas policiais no Rio de Janeiro: estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll/Faperj.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C.; TELLES, V. (2023). Guerra urbana e expansão dos mercados no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38, n. 111, pp. 1-17.
- IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (2010). Advertências à militarização da ideia de segurança pública – Editorial. *Boletim IBCCrim*, n. 206.
- KLEIN, N. (2008). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. Londres, Penguin Books.
- MAGALHÃES, T. (2017). Campos de disputa e gestão do espaço urbano: a Operação Sufoco na "cracolândia" paulistana. *Ponto Urbe*. São Paulo, v. 21, p. 1-14.
- MENEZES, P. V. (2023). *Entre o "fogo cruzado" e o "campo minado": a "pacificação" das favelas cariocas*. Rio de Janeiro, Editora Uerj.
- MINHOTO, L. D. (2014). Nota crítica sobre a teoria dos sistemas, o neoliberalismo e o direito à cidade. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, n. 2, pp. 462-474.
- _____ (2015). Foucault e o ponto cego na análise da guinada punitiva contemporânea. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 95, pp. 289-311.
- _____ (2020). Encarceramento em massa, racketeering de estado e racionalidade neoliberal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 160, pp. 161-191.

- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Paraná, v. 19, n. 40.
- _____. (2023). *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Lamparina/Faperj.
- MORGENTHAU, R. M. (2014). *The US keeps 34,000 immigrants in Detention each day simply to meet a quota*. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/us-keeps-34000-immigrants-detention-each-day-simply-meet-quota/>. Acesso em: 23 maio 2024.
- PECK, J. (2012). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- RAMOS, S. (2019) (coord.). *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro, CESeC.
- SASSEN, S. (2010). When the city itself becomes a technology of war. *Theory, Culture & Society*, v. 27, n. 6, pp. 33-50.
- SIMON, J. (2010). Consuming obsessions: housing, homicide, and mass incarceration since 1950. *University of Chicago Legal Forum*. Chicago, v. 2010, pp. 165-204.
- SMITH, M. D. (2014). *Strange Fruit in Ferguson*. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/strange-fruit-ferguson/>. Acesso em: 23 maio 2024.
- VITALE, A. (2021). *Fim do policiamento*. São Paulo, Autonomia Literária.
- WACQUANT, L. (2010). Crafting the neoliberal state: workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum*, v. 25, pp. 197-220.
- WANG, J. (2022). *Capitalismo carcerário*. São Paulo, Igrá Kniga.

Texto recebido em 13/dez/2023

Texto aprovado em 19/abr/2024

Militarization, militianization, and crime management in the neoliberal city

Militarização, milicianização e gestão do crime na cidade neoliberal

Laurindo Dias *Minhoto* [I]
Pedro de Almeida Pires *Camargos* [II]
Eduardo *Altheman C. Santos* [III]

Abstract

The article begins with a theoretical review of the theses on new security management mechanisms developed over the last forty years in the global North, such as "zero tolerance" and "new military urbanism". Then, it explores the nexus between neoliberalism, mega-events, inequalities, and punishment. As an empirical reflection, we focus on the Federal Intervention in Rio de Janeiro's Public Security in 2018. Thus, we aim to contribute to a research agenda that explores the links between new urban designs, differential population management, punishment, and neoliberal capitalism. We also aim to show that Brazilian manifestations of these processes have contributed to changes in the country's social and political arrangements, mainly by strengthening militia groups and the logic supporting them.

Keywords: new urban militarism; punishment; neoliberalism; militianization; government of crime.

Resumo

O artigo inicia com uma retomada teórica das teses sobre novos mecanismos de gestão da segurança urdidos nos últimos 40 anos no Norte Global, como as políticas de "tolerância zero" e o "novo urbanismo militar". Explora-se, em seguida, o nexó entre neoliberalismo, megaeventos, desigualdades e punição. Como reflexão empírica, debruçamo-nos no caso da Intervenção Federal na Segurança Pública no Rio de Janeiro em 2018. Assim, pretendemos contribuir para uma agenda de pesquisa que explore os engates entre novos desenhos urbanos, gestão populacional diferencial, punição e capitalismo neoliberal, além de apontar como as manifestações brasileiras destes processos têm contribuído para alterações nos arranjos sociais e políticos do País, sobretudo pelo fortalecimento dos grupos milicianos e da lógica que os sustenta.

Palavras-chave: novo urbanismo militar; punição; neoliberalismo; milicianização; governo do crime.



Introduction

In this article, we argue that the city provides a privileged milieu – both in a physical and analytical sense – for many transformations that have been redefining the meaning, nature, and functioning of security mechanisms in various countries. We contend that the emergence of new control practices and security devices is closely related to broader trends in urban change. Moving beyond the theses on the gradual entrenchment of a “culture of control” in urban daily life (Garland, 2001b) and the structural interpenetration between the hyper-ghetto and the prison (Wacquant, 2010), we aim to analytically account for the question of how the government of spaces in main global cities is increasingly articulated with the government of crime.

Through theoretical considerations and empirical analysis, we indicate how a certain rationality in the production and management of urban spaces, embedded in a broader context of neoliberal dissemination in many cities of global capitalism, is implicated in security strategies of crime prevention and repression, thus contributing to the redefinition of contemporary penal control.

We begin the article with a theoretical review of the theses on new forms of conduct control developed roughly over the last 40 years in the Global North, such as “broken windows” and “zero tolerance” policies. We then discuss the so-called “new military urbanism,” a form of space management that establishes militarized patterns of urban administration. Next, we present an empirically based reflection on the Federal Intervention

in public security in the State of Rio de Janeiro between February and December 2018, under the command of General Walter Souza Braga Netto (who later became Chief of Staff and Secretary of Defense during the 2018-2021 Jair Bolsonaro administration and run as his vice-president in the 2022 elections). We thus seek to contribute to a national and international research agenda that explores the links between new urban designs, differential population management, punishment, and capitalism in its neoliberal form, as well as pointing out how the Brazilian manifestations of such processes dialog with the local reality and have contributed to changes in the country's social and political arrangements, above all by strengthening militia groups and their underlying logic.

New control practices

Over the last four decades (1980-2020), new practices of population control have emerged and developed in some of the main cities of global capitalism, such as “broken windows” policing, “zero tolerance” policies, “situational crime control” and the resurgence of banishment practices from urban space.

From the perspective of those who formulated “zero tolerance” policing guidelines, neighborhoods and regions with “broken windows” signal a lack of social control. The prevention and repression of minor deviant conducts (“broken windows”) become prophylactic measures aimed at preventing the occurrence of more severe crimes. Their underlying assumption is that

a particular ideal of a "healthy community" is spatially expressed (Herbert and Brown, 2006). Here, the distinction between "orderly" and "disorderly" communities overlaps with the distinction between "inside" and "outside," and, accordingly, security techniques to remove those marked as undesirable are promoted.

From an operational point of view, "zero tolerance" policing advocates, in line with "total quality management" textbooks, for the need for an entrepreneurial shock in the State's repressive apparatus, comprising the digitalization and integration of extensive databases, the establishment of performance indicators for the police force, increased rigor in results delivery and, above all, an aggressive marketing strategy. As one knows, the emphasis on "efficiency" in the strategy of neutralizing allegedly dangerous populations has led to a significant increase in police brutality and generated a series of protests from organized sectors of society.

The aim of "situational crime prevention," in turn, is to intervene in the urban space in such a way as to minimize the opportunities for committing crimes. Accordingly, the criminal is conceived as a rational actor in search of maximizing utility. Looking in particular at Gary Becker's (1968) work, Michel Foucault (2008, pp. 329-364) had already dissected this typically neoliberal approach of defining crime and the criminal as an economic agent like anyone else – that is, someone who, in the face of scarce goods, makes choices between alternative ends by calculating marginal gains – and not an aberration. In the context of this economic-penal rationality, crime is prevented by creating

situations where the cost-benefit computation is unfavorable for the potential perpetrator. The construction and management of urban spaces play a central role in pursuing this goal. Nevertheless, despite the formulators' appeal to the normality of crime, in line with the supposition of a universal utilitarian reason, this crime prevention practice still operates with the distinction between "normal" and "abnormal" users of urban space, which brings us back to the field of conduct government.

The case of closed-circuit televisions (CCTVs) is paradigmatic in this regard. Although closed-circuit camera monitoring of public spaces may be regarded merely as a technological input to crime prevention policies, in practice, this security technique aims to realize "an emphatically moral vision of order, often communicated through a language of censorship aimed at the most underprivileged sectors of society" (Coleman, 2004, p. 28). In this sense, it is less concerned with crime prevention and repression per se than fabricating a particular vision of urban order. Its goal is to ensure a safe environment for consumption and investment, especially for "orderly citizens." The imperative to monitor conducts, not all classified as criminal offenses, comes into play in this scenario.¹

The contemporary resurgence of the ancient banishment practice is part of the same security logic that includes situational crime prevention strategies, "zero tolerance" and "broken windows" policing practices. Such strategies constitute the result of legal engineering aimed at circumventing the acknowledgment of the unconstitutional

nature of traditional laws that classified beggary and idleness as criminal offenses. The U.S. case is emblematic. The decriminalization of these conducts has led countless municipalities, faced with a growing homeless population, to issue civil and administrative regulations that give public and private police authorities the prerogative to temporarily ban people from public parks, libraries, university campuses, shopping malls, and other urban spaces. Failure to comply may lead to detention (Beckett and Herbert, 2010).

In this way, a new legal architecture makes it possible to penalize civil or administrative offenses for non-compliance. At the same time, because these rules are not expressly recognized as criminal, this architecture limits the accused's right to defense, dispensing with the requirement of proof by the authorities imposing the orders and with the representation by a legally constituted lawyer. The exceptional nature of these measures rests on their unequivocal penal nature, in practice suspending the legal principles inherent to the accused's right to defense under the formal guise of a merely civil or administrative nature (see Beckett and Herbert, 2010; Minhoto, 2015).

All in all, these control practices seem to be the result of a growing articulation between a selective pattern of spatial management, the logic of economic efficiency, the adoption of exceptional legal measures, and the aim of regulating allegedly "risky" urban conduct, all in the name of a specific conception of public order and ideal of civility.

Incarceration, new military urbanism, and militianization

Among other consequences, the aforementioned control practices play a decisive role in producing and reproducing two security dispositives increasingly inscribed in the modes of government of many cities in global capitalism: mass incarceration and military urbanism. In Garland's well-known formulation (2001a, p. 5), mass incarceration – "an unprecedented event in the history of Western democracies" – is characterized, firstly, by the sheer size of the prison population and the magnitude of incarceration rates; secondly, incarceration becomes massive when it ceases to function as a mechanism for imprisoning individual criminal law offenders and starts to operate as an apparatus for imprisoning entire populational sectors. According to Garland, in the contemporary U.S.A., the "prison is no longer the destination of a few criminals, but the institution that shapes large sections of the population" (*ibid.*, p. 6), becoming part of the socialization process of groups and communities in certain city areas. As one knows, mainly black and poor young people from large urban centers.

The high incarceration rates today in countries of the Global North and South, such as the U.S. and Brazil, frontrunners of this peculiar "prison race," are closely related to the adoption of new control practices discussed above. The regulation and monitoring of conduct seen as undesirable on

public roads, in parks, shopping complexes, residential spaces, and other public facilities are primarily responsible for the increase in short-term incarceration, the high degree of prison population turnover ("lock up and discharge"), the growth in pre-trial detention and the selective extension of the penal control network, which is expressed in the rising over-representation of poor, black and migrant youth within the penitentiary population. The selective nature of mass incarceration goes hand in hand with the selective nature of the new forms of urban space control.

From this perspective, while it is true that mass incarceration is associated with the adoption of stricter penal control laws – especially the war on drugs policy, of which the infamous “three strikes and you are out” is an emblem – as well as the introduction of mandatory and determined sentences that limit the discretion of judges when analyzing concrete cases (always favoring the usage and length of prison sentences as well as eroding procedural guarantees), we argue that one also notices a growing connection between these legislative and judicial innovations and the government of urban spaces (see Minhoto, 2014, 2015). Many new strategies for controlling conduct find, in the management of urban spaces, precisely the conditions for activating a logic of space securitization that is increasingly formulated in terms of risk monitoring, conduct policing, and systemic efficiency.

By seeking to provide security to citizens conceived as consumers of justice services, the security logic underlying these new control strategies that are at the root of mass incarceration tends to blur the boundaries

between crime and undesirable conduct based on the development of risk profiles of population aggregates and the regulation and policing of conduct considered “undesirable.” More and more, this results from techniques to control population flows in urban spaces. It is precisely the circulation of migrants, beggars, graffiti artists, skateboarders, drug addicts, and other primary targets of police action that reveals how “disorder becomes a gradient of crime – breaking windows, throwing garbage on the streets, jumping a turnstile are gradations of a spectrum that ultimately extends to homicide” (Harcourt, 2001, p. 149).

As we know, different *topoi with* a martial connotation have informed the political and legal debates on public security – war on drugs, crime, terrorism, criminal enemy law, emergency and state of exception, “fortress Europe,” among others – indicating a growing blurring of the boundaries between crime control and war operations. Especially after 9/11, the discourses, practices, and organizations activated in the context of the “war on terror” became routinized in crime control operations targeting specific social classes, races, and places. Recently, the rise of the far-right worldwide has revitalized the same warlike distinction between *in-group* and *out-group* – which, it should be noted, was already in operation in classical fascism (see Adorno et al., 1950) –, as in Donald Trump's proposals to build a wall on the US-Mexico border to repel “*bad hombres*” and to design his government based on a mixture of a SWAT team and U.S. Fortune 500 company; or Marine Le Pen's rants of “France for the French”; the slogans of Alternative für Deutschland (AfD),

such as "New Germans? We'll make them ourselves," or Jair Bolsonaro, for whom a holy war between good and evil is being waged every day in the name of fatherland, family, and freedom.²

In the field of anti-immigration and anti-drug penal policies, the discourse of the enemy is increasingly intertwined with the criminology of the other and orientalization (Garland, 2001b), overt and remote surveillance, physical and virtual controls of social and spatial borders, and the use of exceptional measures. In addition to the very significant increase in the incarceration rates of migrants in many European countries, the network of detention centers, refugee camps, and waiting zones is expanding, establishing a prison archipelago for foreigners – a highly lucrative endeavor, it should be noted.³

Within this process, the imbrication between criminal measures and administrative measures stands out to such an extent that in countries like the U.S., migration laws are no longer a simple administrative mechanism for controlling foreigners' entry and exit, but rather a mechanism for detaining suspects without observing the constitutional requirements that conventionally regulate preventive detentions (Coleman, 2004). Many detainees in these institutions are not formally detained for a criminal offense, but rather, conceived as a "security risk," are confined in non-places, precisely "the places where the exception becomes the rule" (Aas, 2007, pp. 87-88).⁴

In the wake of the war on terror and the new anti-immigration policy, thousands of police districts have received military

equipment, at first allegedly to support anti-terrorist intelligence networks, but subsequently increasingly employed for routine police operations and the control of political protests, such as the *Occupy Wall Street* and *Black Lives Matter* movements in the U.S.,⁵ and the protests against pension reform in France.

Concerning anti-drug policy, we evoke another emblematic case of the U.S. experience in crime control, namely, the rerouting of Swat operations, the special weapons and tactical operations teams and primary consumers of military weapons, which, implemented in the wake of the political uprisings of the 1960s, have increasingly acted to "combat" drug trafficking and consumption, executing arrest warrants, monitoring transactions and carrying out patrols in high-crime areas (Vitale, 2021).

This growing militarization of penal control is embedded in the broader context of what has been called "new military urbanism." According to Graham (2016), contemporary military urbanism consists of the growing reconfiguration of urban space and everyday life by a military rationality, that is, by practices and discourses that place the notion of war at their core, converting mundane urban issues and events into warlike affairs. A militarized way of conceiving and constructing urban life spreads, combining itself in a particular way with the rationalities of other spheres of social life, such as the economic, political, and legal spheres.

According to this scholarship (Graham, 2009; 2016; Sassen, 2010; Boyle and Haggerty, 2009), military urbanism is strongly associated with the following trends: (1) erosion of the

boundaries between war and peace, civil and military, armed forces and police, public and private security – transcending the conventional boundaries of confined times and spaces, urban warfare is increasingly becoming permanent and geographically unlimited warfare; (2) the formation of a global network for the exchange of information, technology, and consultancy, in addition to the sale of militarization packages that, in turn, enables an industry for urban space militarization – which includes the media, cinema, the automobile and entertainment industries (as seen in the organization of major world sporting events).

Based on these theories, Dardot et al. (2021, p. 255) highlight how the contemporary process of urban militarization "tends to turn into *militianization*," which therefore involves the increasingly open and explicit deployment of exception devices in some areas of the city and against populations or groups that supposedly could pose risks to the (re)production of the city-corporation and its entrepreneurial subjects, as well as the increasingly recurrent use of practices of harassment and dispossession as forms of policing (in this sense, see Minhoto, 2020; Wang, 2022). In other words, the management of the dispossessed and of urban areas regarded as "dangerous," the repression of social movements, dissident politicians, and "policing-for-profit" practices are some of the expressions of a trend towards militianization resulting from new military urbanism.

Thus, the daily use of the rationality of war and military forces in the management of many cities of global capitalism marks

an urban internalization of the notion of "battlefield" and becomes decisive for the establishment and security of new businesses, the development of new technologies, and the strengthening of an entrepreneurial *ethos*, the growing articulation between the war and entertainment industries, the fight against (and management of) crime, the formulation and execution of urban planning and the political legitimation of city administrations.

The neoliberal city

What are the specific links between the security practices and devices we described above and the modes of government in many cities of global capitalism? What exactly is the conception of security that underlies them? With no exhaustive answer to these questions, we have thus far tried to draw attention to how some of the contemporary trends in urban transformation steer the modes of governing cities towards the adoption of selective and exclusionary forms of controlling urban space that are at the root of mass incarceration and the new military urbanism.

The tendencies towards increased penalization and hyper-punitive logics for managing urban populations are embedded in a context of global dissemination and social capillarization of what Foucault (2008) termed a neoliberal "governmentality." After five decades of a global counter-revolution embryonically tested in Santiago, Chile, urban designs, State forms, public security policies,

and subjective modalities have been molded according to the neoliberal enterprise form, with criteria such as efficiency, competition, performance, and profit maximization as their main guidelines.

The new pattern of life and death management we discuss here simultaneously responds to and promotes two apparently contradictory effects bequeathed by every single neo-liberalization experiment set in motion to date: on the one hand, the deepening of a social abyss that divides society (the notorious “1% versus the 99%” society); on the other, the neoliberal imperatives of entrepreneurship, management, and value extraction that insist on promoting a societal and subjective form that generates that social abyss in the first place. As stated by Davis and Monk (2007), a pattern of urbanism of exclusion and landscapes of inequality emerges in tune with a broader, neoliberal logic:

The spatial logic of neoliberalism (*cum* plutonomy) revives the most extreme colonial patterns of residential segregation and zoned consumption. Everywhere, the rich and near-rich retreat to sumptuary complexes, leisure cities, and walled replicas of imaginary California suburbs [...]. Meanwhile, a demonized criminal underclass [...] stands outside the gate [...], providing a self-interested justification for the retreat and fortification of luxurious lifestyles. (Ibid., pp. 10-11)

In other words, on a planet that establishes a nexus between slums, urban enclaves, shopping malls, mega-events, and centers of financial capital, the militarization of urban life becomes the primary form for

managing increasingly evident social conflicts. Prison complexes, lean corporations, militarized configurations of policing, entrepreneurship manuals, and ubiquitous surveillance devices thus belong to a contemporary constellation of social warfare waged both by “hard” mechanisms of direct and corporeal intervention and by “soft” circuits – albeit no less consequential – of stealth subjective and statecraft reconfiguration. Both are two sides of the same coin of a neoliberal societal project in which income concentration and economic monopolization go hand in hand with demands for individual responsibility and self-entrepreneurship.

Behind the dissemination of new forms of control, one notices how a semiotics of space is associated with a hegemonic aesthetic and a politics of vision that prescribe “who or what can and cannot be seen” in urban spaces (Coleman, 2004, p. 28). A politics of vision increasingly made up of specific judgments of normality and selective images of order and civility that spread through the organization of urban spaces. Judgments and images built on what criteria?

From an analytics of government approach, we consider how new ways of seeing, producing truth, and constituting subjectivities required for promoting and selling urban places are spreading to both the government of the city and the government of crime. From this perspective, the government of – but also through – crime becomes one of the central components of contemporary city-making. In this process, the economic subject and the entrepreneurial ethos of neoliberal governmentality define how urban space

and crime are governed. A government that, combining measures of sovereignty, discipline and security, disseminates and inscribes the enterprise form in strategic urban spaces of global capitalism.

This highlights the centrality of the State in producing a political culture of permanent innovation and investment in technologies for managing population flows as well as social and urban segmentation. This centrality of the State is aligned with its neoliberal governmentalization and its redefinition as a kind of meta-company and licensing authority for new businesses:

[...] by outsourcing its functions, the State has been transformed into something akin to a *holding company*, a metacorporation under the banner of "Nationality Inc.": a licensing authority, that is, in the game of outsourcing social, security, financial, prison, administrative, military and other services to for-profit companies. (Comaroff and Comaroff, 2016, p. 52)

In his 1978 and 1979 lectures at the *Collège de France*, Foucault (2008) had already warned of this fundamental element in the reconfiguration of liberalism that took place throughout the 20th century, namely the drive to shape every grain of the social body – the State included – via and into the enterprise form. Whether in its ordoliberal or more extreme American iteration, neoliberal operators have devised a proposal to conform (as Foucault himself put it) the State to the determinations of the capitalist corporation.

Taking up this Foucauldian *topos*, Brown (2017) develops the notion of a neoliberal "stealth revolution" which, acting through a termite logic (ibid., p. 35), eats away at

the entrails of the State while leaving its outer shell (institutions, parties, elections) intact. In doing so, it reconfigures basic democratic notions – equality, justice, public deliberation, self-government, and the pursuit of the common good – replacing them with neoliberal surrogates – competition, inequality, entrepreneurship, inputs and outputs, externalities. According to Brown, de-democratization is closely related to the production of an "*undemocratic citizen*," one who no longer aspires to

[...] neither freedom nor equality, even in a liberal key, which no longer expects *accountability* in government actions, which is neither distressed nor anguished by the exorbitant concentration of political and economic power, nor by the growing restrictions on the rule of law. (Brown, 2006, p. 692)

For Brown, this political neutralization of citizenship is accompanied by the privatization and corrosion of public life, since the "project of navigating the social becomes discerning, banking on and seeking strictly personal solutions to socially produced problems" (ibid., p. 704). In Foucault's (2008, p. 311) words, the neoliberal *homo oeconomicus* – conceived as an "entrepreneur of himself, being for himself his own capital, being for himself his own producer, being for himself the source of his income" – is the sole responsible for privately managing the risks associated with inequality, violence, unemployment and illness, in short, all sorts of misfortunes that are originally and structurally collective and social.

We argue that it is precisely this accounting subjectivity and its economic grid of intelligibility that is present in the field of many of the new practices of crime and behavior

control. In this regard, Simon (2010) points out that the emergence of the real estate market for financing and home ownership in the 1950s in the U.S.A. and its subsequent historical developments could explain the distinctive and decisive features of contemporary crime, in particular

[...] the enormous expansion in the use of incarceration, its shift towards a categorical (or mass) orientation, and the relative lack of growth in public policing (compared to prison and private policing), including also the persistence of capital punishment and the importance of guns to the politics of crime in America. (Ibid., 2010, p. 167)

This is an exemplary situation in which the calculation of the value of assets in the financial and real estate markets, risk sensitivities concerning crime, and the adoption of public and private schemes for the defense and protection of property in the urban space come together. Today's expanded and reinvigorated prison and the tendency towards the militarization of crime control are the result of the encounter between the neoliberal governmentality of the city and increasingly polarized social structures. Let us now turn to a specific Brazilian case to analyze this articulation between the militarization of urban spaces, differential crime management, and neoliberal rationality.

The federal intervention: neoliberalism, militarization, and militianization

the Brazilian national scenario stands out as a privileged point of analysis for these contemporary trends, as it sheds light on assemblages of different power technologies, the design of control strategies, and the performance of specific police activities, such as the security of sanitized spaces, the repression of political protests, and the control of crime on the margins of the city, all of which assemble in the selective production of mass incarceration, the militarization of police operations, and the reproduction of a deeply hierarchical social order. The organization of mega-events in which local and global elites meet in urban environments that have been gentrified and sanitized through new control techniques and experiments – such as the *Unidades de Polícia Pacificadora* (Pacifying Police Units – U.P.P.s) in Rio de Janeiro (Hirata, Grillo and Telles, 2023; Oliveira, 2016) and the "*operações delegadas*" (delegated operations) in São Paulo (Brito, 2015) and the extension of these techniques to the policing of the urban protests that have spread across the country in recent times (Brito and Oliveira, 2013) – as in the protests for better urban mobility and against the increase in public transport fares

–, make up a repertoire of control innovations that point to a global militarization of how the police operate in Brazilian society, from which not even the municipal guards escape (IBCCrim, 2010).⁶

In other words, the trends driving neoliberal military urbanism in the country are related in complex ways to the historical pattern of what Brazilian sociologist Michel Misse has called the “social accumulation of violence” (Misse, 2023) and militarized and violent social control, in a local hybrid conformation that illuminates the general trends we discuss in this article.

Over the last two decades, new policing and urban control techniques have spread to several Brazilian metropolises – São Paulo, Belo Horizonte, and Salvador, among others – to promote them as commodities on the global market. The case of Rio de Janeiro seems to be the most emblematic since it has constituted the stage for successive experiments that mix economic efficiency and militarization for managing territories and impoverished populations (Hirata, Grillo, and Telles, 2023). The security projects for “sports mega-events” – from the 2007 Pan American Games and its accompanying massacre, to the 2016 Olympics, passing decisively through the 2014 Football World Cup –, the deployment of U.P.P.s in highly mediatized warlike operations, and the recurrent use of the Armed Forces in “Guarantee of Law and Order” (G.L.O.) operations comprise some of the recent experiments that have shaped the city.⁷

These laid the groundwork for one of the city's most significant and violent experiences of security militarization, rooted in the logic of war against internal enemies and driven by a neoliberal economic rationale: the

Federal Intervention in public security in the State of Rio de Janeiro, carried out between February and December 2018, through which the Armed Forces, under the command of Army General Walter Souza Braga Netto, took control of the entire public security structure of the state, with the declared aim of “putting an end to the serious impairment of public order” (Brazil, 2018).

Conceived by Michel Temer's administration with the support of high-ranking members of the Brazilian Armed Forces, the Federal Intervention was decreed at a time of meager rates of Federal Government popularity and intense social, economic, and political crises in Brazil. It was ordered against the backdrop of a much-heralded and widely publicized chaos in public security, produced by, among other factors, business pressures in the face of cargo theft occurrences and “street crimes” during Carnival (Hirata, Grillo and Telles, 2023).

While Hirata, Grillo, and Telles (ibid.) show in detail how this experiment was fully articulated with the (re)configuration of legal and illegal markets in the city with neoliberal modulations, we are interested in observing how the entire design and application of this policy was thoroughly imbued with the specific corporate logic of managing urban spaces based on the primacy of economic efficiency. As all the speeches by the authorities involved and the documents produced by the Federal Intervention Office (*Gabinete da Intervenção Federal* – GIF) show, the Intervention had, at its core, the articulation between military urbanism and the aforementioned “total quality management” textbook: the shock of corporate management in the state's repressive apparatus, the digitalization and

integration of extensive databases, the recurrent use of performance indicators for policing, the pressure for results and aggressive marketing. With a lexicon typical of lean corporate management manuals and publicity pieces from *think tanks* plagued with "*phobie d'État*" (see Foucault, 2008, p. 103), "what the intervener, General Braga Netto, did [...] was a management shock" (Etchegoyen, 2023, p. 207 – emphasis added), to use the words of Sérgio Etchegoyen, Brazilian Army General who was Chief Secretary of the Institutional Security Office during the Temer administration.

Braga Netto (2018), in turn, stated that the Intervention was carried out with the "purpose of providing all those involved with a window of opportunity" to "recover the operational capacity of the public security agencies and lower crime rates, with the fundamental aim of recovering the sense of security among the population of Rio de Janeiro" (ibid.). For the general, the aim was to carry out "efficient and effective work," extinguishing any "political influence" in the troops and maintaining hierarchy and discipline by "filling their positions and promoting their *human capital on the basis of meritocracy*" (ibid., emphasis added).

The "management shock" foundations are also evident in the Strategic Plan for the Federal Intervention in Rio de Janeiro, drawn up under the coordination of Braga Netto (ibid.) to direct the work, establish performance indicators, and structure the actions to be carried out. The Plan resorts to a business management technique known as SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats). Among other elements, the Intervention identified the "feeling of insecurity expressed by society" and the alleged

"tradition of efficiency, seriousness, honesty and professionalism of the Armed Forces" as "opportunities" for the Army while – following the usual contempt for democracy displayed both by the Brazilian Army and the neoliberal worldview (see Chamayou, 2020; Dardot et al., 2021) – regarding the "lack of public support for the Federal Intervention" and the "demonstrations and protests by politicized social groups" as "threats" to their actions.

Based on this diagnosis, the Plan presents a strategic map that breaks down the central concept of the Intervention – that is, the "incremental recovery of the operational capacities of the state O.S.P.s [*Órgãos de Segurança Pública*, or Public Security Agencies] [and] a gradual reduction in crime rates" – into four axes of managerial actions, aimed at "productivity and growth" (Braga Netto, 2018, pp. 27-28). 27-28) of State security agencies: (1) first, "seeking trust and credibility from the population," or "customer satisfaction," in the Plan's revealing words; second, (2) "streamlining internal processes and practices," or "generating customer value"; (3) ensuring "administrative efficiency," or "budget sustainability"; and (4) "valuing the human dimension," or "processing the intangible assets: human capital, organizational capital, and informational capital."

Based on this map and its established axes, the Plan presents the primary way to measure the Intervention results with various indicators and goals to be met, which would signal the success of the Cabinet's actions. All the actions taken during the Intervention – whether in the administrative sphere or street policing – should, therefore, be based on the proposed indicators and the aim of achieving the established goals.

To achieve these performance goals, the "management shock" provided the pillars for the various physical shocks (Klein, 2008) set in motion by the Armed Forces. As defined in the report produced by the Center for Studies and Research in Army History (Cephimex, 2019), the goal was to "apply military power" – in other words, to use the efficiency guidelines to reinforce the war against specific populations and urban regions. Thus, the Intervention Office acquired and transferred to Rio de Janeiro's Security System an extensive war and control paraphernalia of the State's public security agencies, the so-called "tangible legacy of the Federal Intervention," which included lethal and less lethal weapons, various vehicles (including armored vehicles known as "*caveirão*" [big skull]), helicopters and transport trucks, as well as drones, aerial mapping tools, software, cameras, among others. At the same time, the Armed Forces remained primarily responsible for patrolling actions in the state, following the G.L.O. operation implemented in the state since 2017.

A Joint Command (*Comando Conjunto* – CCj), commanded by General Antônio Manoel de Barros, oversaw the patrolling actions. Its task was to coordinate the intensification of so-called "Special Operations," i.e., various violent incursions into slums and impoverished areas of the state and, above all, the capital and its metropolitan region.⁸ Statistical and georeferenced analyses identified these urban areas as those with the highest incidence of crimes the Intervention wanted to restrain. These were, therefore, the areas considered "dangerous," in which war practices were to be

applied to govern these places' populations— likewise constantly labeled as "dangerous" or "suspicious"—in an attempt to achieve the goals set out in the Strategic Plan.

To trigger the actions, the CCj commander expressly established "operational principles for *actions in communities*" (ibid., 2019, p. 72.), which were: "demonstration of force, to increase the feeling of security; obtaining intelligence; reducing crime rates in the area[s], removing barriers and obstacles, and stabilizing the area[s]." Operations were promptly publicized on media channels and advertised to affected populations through leaflets praising the Army's actions (ibid.).

As several studies and reports have shown (FBSP, 2018; Ramos, 2019), the operations and patrols either coordinated or carried out by the Armed Forces were set in motion as real war deployments, in which the military paraphernalia terrorized those regions' population, rendering all those who circulated in the areas as potential enemies. In this logic, aggressive inspections against the population – such as searches without any evidence or justification, following the New York model of *stop and frisk*, another emblematic laboratory for neoliberal punitive practices (cf. Peck, 2012, p. 134 et seq.) –, unjustified arrests and detentions, home invasions without court orders and, above all, cases of torture and murder committed by state agents became an (even more frequent) part of the routine for the population of Rio de Janeiro's poorest regions. In the most brutal cases, helicopters (the so-called "*caveirões voadores*" [flying big skulls]) were deployed to fire at will at favelas.

The entire marketing campaign that accompanied the Intervention before, during, and after it took place focused on the fact that some of the goals set for "reducing crime" had been achieved.⁹ However, other tragic indicators were deliberately left out of the campaigns to publicize and celebrate the supposed "success of the intervention" (Ramos, 2019). During the Intervention, the number of people murdered by security forces in the state increased from 1,127 people in 2017 to 1,534 people in 2018, reaching the highest number recorded in the historical series since then. In addition, the period saw an increase in the number of shootings in the city, as well as in the number of slaughters and people murdered in slaughters (ibid.), engendering a process of slaughter nationalization (Hirata et al., 2023) that would only intensify in subsequent years.

Thus, as the results of the military intervention show, the economic-corporate logic that characterizes a significant part of Brazil's new military urbanism has found fertile ground in a society marked by a continuous process of "social accumulation of violence" based on the construction of internal enemies (see Misse, 2023). The war logic against urban territories inhabited by populations marginalized by social markers of class and race – constantly updated in the country's history – witnessed a renewed and violent escalation as it coupled with business management guidelines, statistical systems, and the dictums of performance maximization. In other words, the grid of

economic intelligibility that underpinned the Military Intervention seems to have contributed to streamlining the violent practices of exclusion, control, and differential illegalities management that have historically marked urban security in the country.

In this sense, the analysis of how the articulation between economic rationality, the logic of war, and the urban management of illegalities structured the Federal Intervention also seems to provide clues for understanding how the tendency towards militianization resulting from the militarization of security (Dardot et al., 2021) has a very concrete facet in Brazil. As various studies have shown (Hirata et al., 2022; Hirata, Grillo, and Telles, 2023; Ramos, 2019), one of the main effects of the successive experiences of militarization that have taken place in Brazilian cities, especially in Rio de Janeiro, has been the strengthening of networks linked to illegal markets known as "militias." Heirs to the dictatorship's death squads, these para-police networks – made up mainly of security forces agents and former agents – which operate in the business of extortion, murder, and political service trade took on their contemporary form in the 1990s and have since spread to various markets and areas (both physical and symbolic) of influence (Misse, 2011).

Supported by the military apparatus and the "human capital" of the security forces, the state's political choices, and a discourse that combines management and war, these networks, which had already been growing with the urban reconfigurations that took

place throughout the 2000s (Cano and Duarte, 2008), significantly expanded their operations from the second half of the 2010s to the "vast 'gray zones' that spread out on the margins of the city" (Hirata, Grillo and Telles, 2023, p. 13) in the wake of Military Operations, especially after the Federal Intervention.

On the one hand, the strengthening of militias was due to the differential use of police operations to "retake territories," which opened up zones for militias by focusing on areas controlled by armed groups linked to drug commerce, especially the *Comando Vermelho* (Hirata et al., 2022; Hirata, Grillo and Telles, 2023). In addition, given the connections between militias and the police, the war apparatus transferred to the state security forces has also contributed to the growth of militia groups.

On the other hand, as far as the objectives of this article are concerned, it is essential to highlight how the articulation between the logic of war, neoliberal rationality, and Brazil's history of violent social control (Misse, 2023), which underpinned the Intervention and previous militarization experiments, are precisely the articulations that underlie the functioning of the militia networks themselves. The primacy of efficiency in militarized urban management is thus expressed in the imbrication of state forces with these networks, which act – even more directly – in the management of "enemies" through their elimination and take the imperatives of maximizing performance to the ultimate consequences, using force and the State apparatus to extract profit, either by

shaping the markets for security services and other commodities, or by constantly inserting themselves into the different markets on the borders between the legal and the illegal (Hirata, Grillo and Telles, 2023).

Conclusions

In this article, we argue that new forms of control that are spreading across many global cities today are closely linked to judgments of normality and fantasies of urban order built in the image and likeness of the *homo oeconomicus* and the enterprise form, and to the inscription of marketable symbols of commercial distinction in urban space and its social representations. These forms, however, are not limited to situational interventions and rational agency, as Foucault's (2008) analysis had advocated. On the contrary, they constantly update and reposition disciplinary and sovereign devices, represented mainly by the mass incarceration of sectors of the population and the constant expansion of urban militarization.

Thus, the articulation between business management and the government of (and through) crime in contemporary cities appears as one of the central mechanisms for conducting the principles of capitalism in its neoliberal form, simultaneously stimulating the construction of entrepreneurial subjects and the enmity of all those who "failed" in the competition game and those who deviate

from or oppose its norms. Militianization – along with its constitutive racketeering practices, political violence, and practices of exception – appears as one of the most finished products of this articulation, which has taken different forms in various urban contexts worldwide.

As we have endeavored to show, the Brazilian case, and especially Rio de Janeiro, one of the most concrete examples of the tendency towards militianization resulting from contemporary urban militarization, is a privileged site for analysis, as it highlights the entrails of the aforementioned articulations

and how they function to reproduce the violent patterns of a social order based on abysmal hierarchies and inequalities.

Based on the theoretical-analytical framework and the proposed empirical reflections, our article provides a first step for other studies to delve deeper into the issues raised by this agenda. On the one hand, comparative investigations of other national and international urban contexts – in the Global North and South – can make highly relevant contributions. On the other hand, further studies could show how these logics also unfold in other social spheres, such as institutional politics, the formal economy, and education.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6388-9669>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
ldm@usp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-9560-8208>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
pedro.camargos@usp.br

[III] <https://orcid.org/0000-0002-1092-3461>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.
eduardo.altheman.santos@usp.br

Acknowledgment

The authors would like to thank the members of the research project *O governo da segurança na cidade neoliberal* (The government of security in the neoliberal city) (FFLCH/USP), especially Mariana Amaral and Helena Wilke, for the discussions that helped shape the arguments in this article.

Notes

- (1) Take the British case: legislation passed in Liverpool bans street vending (particularly flower sales in bars, restaurants, and public streets), children from taking part in the traditional *Guy Fawkes* night events (where they take to the streets to collect a "a penny for the guy", an activity equated to beggary) and *skateboarding* in public spaces. According to the law, the aim is to avoid obstructing the flow of people in urban spaces. For one of its formulators, it also aims to avoid the impression of "low" economic practices, such as "pure bargain" markets, typical of street vending. In cities such as Essex, Hampshire, and Cornwall, public and private police authorities can prevent the movement of young people dressed in proverbial hoodies, sweatshirts, and baseball caps because, supposedly, this clothing could prevent people from being identified by security cameras (Coleman, 2004, p. 34).
- (2) For an analysis of this phenomenon, see Brown (2019).
- (3) In the U.S., the agency in charge of migration control (I.C.A.) has been obliged by law since 2007 to ensure that at least 34,000 detainees are held in detention centers for migrants, most of which are run by private companies, regardless of a concrete assessment of their conduct, a practice known as *detention-bed mandate* (Morgenthau, 2014).
- (4) On the contemporary imbrication between sovereign exception and governmentality, which operates through the suspension of the law or its tactical use by the State, see Butler (2004).
- (5) In this regard, one must recall the intense militarization of the repression of the protests in Ferguson, Mississippi, following the police killing of Michael Brown on August 9, 2014, an unarmed 18-year-old black man. In Ferguson, 67% of the population is black, and 94% of the police force is white. In the wake of the militarization of crime control, across the country (U.S.A.), between 2006 and 2012, a white police officer killed a black person at least twice a week (Smith, 2014).
- (6) For a reconstruction of the emblematic "*Translation: this article was translated from Portuguese into English by the authors themselves.*" [Operation Suffocation] in the so-called "cracolândia" region of São Paulo, see Magalhães (2017).
- (7) Several studies and journalistic reports have analyzed these experiments and shown their tragic results for the city (for example, Camargos, 2022; Hirata, Grillo and Telles, 2023; Menezes, 2023; Viana, 2021): absurd levels of police violence against marginalized populations, the strengthening of militias, the restructuring of legal and illegal markets, and the recurrence of cases of political violence are some of the effects – intensified, above all, after the Military Intervention we discuss here.
- (8) According to data from the Intervention Observatory (Ramos, 2019), 636 operations were recorded in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (out of 711 throughout the state) between February and December 2018 – just over 12 operations per week.
- (9) As studies by the Intervention Observatory (Ramos, 2019) point out, the very indicators drawn up by the Federal Intervention allow us to question its results. Firstly, the reduction in some of the indices was minimal and, compared to previous years in the historical series (from 2014 to 2017), is within the normal variation observed in the city. Secondly, the indicators only use data from the entire state, without considering specific areas that have had a constant presence of the Intervention Forces and have seen indicators rise. Finally, other Brazilian states (such as São Paulo), which were not under the Intervention, also had similar variations in the period.

References

- AAS, K. F. (2007). *Globalization and crime*. Londres, Sage.
- ADORNO, T. W. et al. (1950). *The authoritarian personality*. New York, Harper & Brothers.
- BECKER, G. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, pp. 169-217.
- BECKETT, K.; HERBERT, S. (2010). Penal boundaries: banishment and the expansion of punishment. *Law & Social Inquiry*. Cambridge, v. 35, n. 1, pp. 1-38.
- BOYLE, P.; HAGGERTY, K. D. (2009). Spectacular security: mega-events and the security complex. *Political Sociology*, v. 3, n. 3, pp. 257-274.
- BRAGA NETTO, W. S. (2018). *Plano estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*. 2 ed. Rio de Janeiro, Iferj.
- BRASIL. (2018). *Decreto n. 9.288*, de 16 de fevereiro. Presidência da República, Brasília.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. *Antipode*. Worcester, v. 34, n. 3, pp. 349-379.
- BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. (2013). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo, Boitempo.
- BRITO, J. (2015). *Copa para quem? Estado de exceção e resistências em torno da Copa do Mundo FIFA 2014*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BROWN, W. (2006). American nightmare: neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. *Political theory*, v. 34, n. 6, pp. 690-714.
- _____. (2017). *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. Nova York, Zone Books.
- _____. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia.
- BUTLER, J. (2004). *Precarious life*. Londres, Verso.
- CAMARGOS, P. A. P. (2022). *Guerra ao crime organizado e política criminal nos governos FHC e Lula: entre os processos de neoliberalização e as hibridizações da guinada punitiva brasileira*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CHAMAYOU, G. (2020). *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo, Ubu Editora.
- COLEMAN, R. (2004). Images from a neoliberal city: the State, surveillance and social control. *Critical Criminology*. Columbus, v. 12, n. 1, pp. 21-42.
- COMAROFF, J.; COMAROFF, J. L. (2016). *The truth about crime: sovereignty, knowledge, social order*. Chicago, University of Chicago Press.
- CPHiMEx – Centro de Estudos e Pesquisa em História Militar do Exército (2019). *Intervenção: a reestruturação da segurança pública no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- DARDOT, P. et al. (2021). *A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. São Paulo, Elefante.

- DAVIS, M.; MONK, D. B. (eds.) (2007). *Evil paradises: dreamworlds of neoliberalism*. New York, New Press.
- ETCHEGOYEN, S. W. (2023). Entrevista concedida a Celso Castro, Adriana Marques, Igor Acácio e Verônica Azzi. In: CASTRO, C. (org.). *Forças Armadas na segurança pública: a Visão Militar*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública; DATAFOLHA (2018). *Rio sob Intervenção*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/fbsp-rio-sob-intervencao-2018-relatorio.pdf>. Acesso em: 23 maio 2024
- FOUCAULT, M. (2008). *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo, Martins Fontes.
- FUSSEY, P.; HOBBS, D.; ARMSTRONG, G.; COAFFEE, J. (2012). *Securing and sustaining the olympic city: reconfiguring London for 2012 and beyond*. Farnham, Ashgate Publishing.
- GARLAND, D. (2001a). "The meaning of mass imprisonment". In: GARLAND, D. (ed.). *Mass imprisonment: social causes and consequences*. Londres, Sage.
- _____ (2001b). *The culture of control*. Oxford, Oxford University Press.
- GRAHAM, S. (2009) Cities as battlespace: the new military urbanism. *City*, v. 13, n. 4, pp. 383-402.
- _____ (2016). *Cidades sitiadas: um novo urbanismo militar*. São Paulo, Boitempo.
- HARCOURT, B. (2001). *Illusion of order: the false promise of broken windows policing*. Cambridge, Harvard University Press.
- HERBERT, S.; BROWN, E. (2006). Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city. *Antipode*. Worcester, v. 38, pp. 755-777.
- HIRATA, D. V. et al. (2022). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- _____ (2023). *Chacinas policiais no Rio de Janeiro: estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll/Faperj.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C.; TELLES, V. (2023). Guerra urbana e expansão dos mercados no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38, n. 111, pp. 1-17.
- IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (2010). Advertências à militarização da ideia de segurança pública – Editorial. *Boletim IBCCrim*, n. 206.
- KLEIN, N. (2008). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*. Londres, Penguin Books.
- MAGALHÃES, T. (2017). Campos de disputa e gestão do espaço urbano: a Operação Sufoco na "cracolândia" paulistana. *Ponto Urbe*. São Paulo, v. 21, p. 1-14.
- MENEZES, P. V. (2023). *Entre o "fogo cruzado" e o "campo minado": a "pacificação" das favelas cariocas*. Rio de Janeiro, Editora Uerj.
- MINHOTO, L. D. (2014). Nota crítica sobre a teoria dos sistemas, o neoliberalismo e o direito à cidade. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, n. 2, pp. 462-474.
- _____ (2015). Foucault e o ponto cego na análise da guinada punitiva contemporânea. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 95, pp. 289-311.
- _____ (2020). Encarceramento em massa, racketeering de estado e racionalidade neoliberal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 160, pp. 161-191.

- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Paraná, v. 19, n. 40.
- _____. (2023). *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Lamparina/Faperj.
- MORGENTHAU, R. M. (2014). *The US keeps 34,000 immigrants in Detention each day simply to meet a quota*. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/us-keeps-34000-immigrants-detention-each-day-simply-meet-quota/>. Acesso em: 23 maio 2024.
- PECK, J. (2012). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- RAMOS, S. (2019) (coord.). *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro, CESeC.
- SASSEN, S. (2010). When the city itself becomes a technology of war. *Theory, Culture & Society*, v. 27, n. 6, pp. 33-50.
- SIMON, J. (2010). Consuming obsessions: housing, homicide, and mass incarceration since 1950. *University of Chicago Legal Forum*. Chicago, v. 2010, pp. 165-204.
- SMITH, M. D. (2014). *Strange Fruit in Ferguson*. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/strange-fruit-ferguson/>. Acesso em: 23 maio 2024.
- VITALE, A. (2021). *Fim do policiamento*. São Paulo, Autonomia Literária.
- WACQUANT, L. (2010). Crafting the neoliberal state: workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum*, v. 25, pp. 197-220.
- WANG, J. (2022). *Capitalismo carcerário*. São Paulo, Igrá Kniga.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the authors themselves.

Received: December 13, 2023

Approved: April 19, 2024

Os grupos armados e a organização do trabalho no mercado imobiliário

Armed groups and the organization of work in the real estate market

Ivan Zanatta Kawahara [1]

Resumo

Este artigo é resultado de uma investigação mais ampla sobre o mercado imobiliário em favelas. Aqui me limito a caracterizar a ação dos grupos armados e o seu modo de organização nesse mercado. Na primeira parte, defendo que os grupos armados não são os únicos atuantes na promoção imobiliária nas favelas, ao contrário, há uma diversidade de agentes, e fundamento o crescimento e a lucratividade dessa atividade na própria dinâmica de acumulação inerente à sociedade capitalista. Na segunda e na terceira, busco caracterizar as estruturas organizativas do tráfico e da milícia no mercado imobiliário. Na conclusão, defendo a hipótese de que essas estruturas organizativas, na realidade, espelham a organização neoliberal do trabalho e se justificam a partir dela.

Palavras-chave: promoção imobiliária; grupos armados; milícia; tráfico de drogas; trabalho.

Abstract

The article results from a broader investigation into the real estate market in slums. Here, I focus on characterizing the actions of armed groups and their mode of organization in this market. In the first section, I argue that the armed groups are not the only ones active in real estate promotion in the slums; on the contrary, there is a diversity of agents, and I ground the growth and profitability of this activity in the very dynamics of accumulation inherent in the capitalist society. In the second and third sections, I characterize the organizational structures of drug trafficking and the militia in the real estate market. In the conclusion section, I defend the hypothesis that these organizational structures, in fact, mirror the neoliberal organization of work and are justified by it.

Keywords: real estate promotion; armed groups; militia; drug trafficking; work.



Introdução

Este artigo é resultado de uma pesquisa sobre o mercado imobiliário em favelas que venho realizando nos últimos sete anos (2016-2023) na dissertação de mestrado (Kawahara, 2018) defendida no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016-2018) e na tese de doutorado (Kawahara, 2023) desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (2019-2023), que tem continuidade no âmbito do núcleo do Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles.

Neste texto, abordo, especificamente, a ação dos grupos armados e o seu modo de organização no mercado imobiliário nas favelas do Rio de Janeiro. Na primeira parte, defendo que há uma diversidade de promotores imobiliários nas favelas que foram, frequentemente, negligenciados pelo senso comum, pelas políticas públicas e por estudos técnicos e acadêmicos, o que acabou reforçando o discurso, recentemente mobilizado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, de que os grupos armados são os únicos com meios suficientes para realizar esse tipo de investimento nas favelas. Caracterizo, também, a promoção imobiliária nas favelas como um modo específico de acumulação rentista, cujo fundamento se encontra na própria dinâmica de acumulação capitalista que, por um lado, dispensa trabalho de forma crescente e, por outro, tende a aumentar as rendas fundiárias, gerando um tipo específico de renda de monopólio como resultado do incremento da demanda justamente nessa fatia do mercado. Na segunda e na terceira parte, busco caracterizar as estruturas organizativas

do tráfico e da milícia no mercado imobiliário, identificando agentes relevantes, suas funções e as relações de interdependência que garantem uma coerência para a atividade desses grupos. Na conclusão, defendo a hipótese de que essas estruturas organizativas, na realidade, espelham a organização neoliberal do trabalho e se justificam a partir dela.

Devido à escassez de dados contínuos e de maior amplitude sobre o mercado imobiliário em favelas¹ e ao agravamento dessa dificuldade no que diz respeito à atuação dos grupos armados nesse mercado, o levantamento empírico e o material de fontes secundárias utilizados neste artigo são de naturezas bastante heterogêneas:²

- levantamento e sistematização da bibliografia produzida no Brasil e na América Latina sobre o mercado imobiliário em favelas;
- levantamento e sistematização dos estudos produzidos por instituições, como as prefeituras, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Banco Mundial, sobre o mercado imobiliário em favelas;
- monitoramento da produção e da circulação midiática sobre o tema; foram arquivados e categorizados 746 conteúdos midiáticos;
- entrevistas semiestruturadas e em profundidade – sete com funcionários públicos e estudiosos atuantes em áreas de interesse, três com informantes qualificados moradores de favelas, cinco com proprietários de imóveis para aluguel, uma com proprietário de comércio, três com corretores e duas com representantes de associações de moradores atuantes em favelas;
- análise e sistematização de denúncias movidas pelo ministério público contra as milícias e com denúncias sobre a produção imobiliária desses grupos.

Aqui também foi mobilizada, ainda que de forma menos sistematizada, a minha experiência em campo, especialmente no cadastramento de unidades habitacionais nos programas de regularização fundiária da Rocinha, do Complexo da Tijuca (que abrange as favelas do Turano, Formiga, Borel, Tijuacu e Mata Machado), Manguinhos, Tijuquinha e Babilônia e Chapéu Mangueira entre 2013 e 2015.

Os promotores imobiliários

Abramo e Faria (1998, p. 144) argumentam que os processos migratórios, o aumento da pobreza, a valorização do solo e a descontinuidade da produção habitacional pelo poder público geram uma demanda que, somada aos investimentos em urbanização estatal e autourbanização, resulta em um mercado imobiliário concorrencial nas favelas. Em sua leitura: “a favela, então deixa de ser solução para os problemas habitacionais das famílias de baixa renda, para se tornar assim como na cidade ‘legal’ num lugar de mercado” (ibid.). Posteriormente, o modelo apresentado por Abramo (2003, p. 1) divide o acesso à terra nas lógicas do mercado, do Estado e da necessidade. A lógica da necessidade seria resultado da incapacidade de universalização do acesso à habitação pelas lógicas do Estado e do mercado. O crescimento da necessidade habitacional somado à inelasticidade dos estoques produzidos por essa lógica gerariam o mercado concorrencial “informal”. Dessa forma, a lógica do mercado se dividiria em legal e ilegal (ibid.).

Esse modelo tem importantes implicações em sua leitura. Se a totalidade da “produção informal” é movida pela lógica da

necessidade e, por consequência, a construção tem sempre como finalidade a ocupação familiar, os estoques imobiliários são limitados ao estoque existente produzido nesses moldes e às pequenas subdivisões e ampliações. A produção imobiliária orientada para o mercado está, *a priori*, interdita.

O mesmo argumento está presente em diversos autores que compõem as redes de pesquisa organizadas por Abramo (Info-Solo e InfoMercados-AL). Para Sugai (2009, p. 109): “visivelmente os atributos do imóvel como valor de uso suplanta o seu interesse como valor de troca, ou seja, a moradia interessa de imediato mais por suas qualidades de uso do que pela possibilidade de comercialização e investimento”. Para Jaramillo (2008, p. 29): “[...] *esta forma de producción no está orientada al mercado, ni los bienes producidos en ella están destinados a convertirse em mercancías*”. Para Briceño-Leon (2008, p. 105), o que impediu a percepção de que há um mercado imobiliário em favelas foi a “ética da necessidade”, isto é: “*el mercado informal era malo pues rompía con el sustento ético que justificaba, o al menos comprendía y perdonaba la existencia de la vivienda informal urbana*”. No entanto, para ele: “*no se trata de la existencia de un casero dedicado a la explotación de otros, se trata de familias igualmente pobres que están procurando rentabilizar un bien que tienen*” (ibid., p. 117). É curioso que o mesmo pressuposto ético utilizado para justificar a cegueira de outros autores diante da existência do mercado imobiliário nas favelas seja utilizado para negar qualquer tipo de produção imobiliária orientada para o mercado. A pergunta a se fazer, nesse caso, é: por que os proprietários imobiliários das favelas se limitariam à complementação de renda e à formação de fontes para a

aposentadoria? A resposta de Briceño-Leon é: para não explorar famílias mais pobres (ibid.). Assim como o autor acusa os outros de justificar as favelas pela pobreza, ele justifica o mercado imobiliário como uma forma de sobrevivência e condena o lucro como um uso indevido da terra ocupada. Permanece a restrição do direito de propriedade nas favelas. A ideia de ilegalidade conduz uma moralidade implícita que, em um caso, limita a propriedade ao uso direto dos produtores e, em outro, à circulação de imóveis produzidos, inicialmente, para a moradia (apenas admitindo-se pequenos acréscimos).

A redução das favelas à posse familiar, realmente, continua sendo um pressuposto da formulação de políticas públicas e da compreensão das favelas de modo mais amplo. O trabalho desenvolvido por Abramo e pelos demais estudiosos do mercado imobiliário em favelas é de fundamental importância para o seu rompimento. No entanto, também são numerosas as contribuições, algumas anteriores, que indicam que a produção imobiliária orientada para o mercado não é algo novo, o que não deve servir para questionar a legitimidade da ocupação de terras pelas favelas, mas para compreender que a promoção imobiliária, nesses espaços, não nasce com a milícia ou com o domínio de grupos armados em geral e, muito menos, é atividade exclusiva deles.

A generalização da relação entre a promoção imobiliária e a ação de traficantes e milicianos teve efeito, por exemplo, nas políticas públicas. Nas eleições de 2020, o grande feito propagandeado pelo ex-prefeito Marcelo Crivella na repressão da atividade miliciana foi a demolição de mais de 200 edificações supostamente associadas à ação desses grupos. Eduardo Paes, ao assumir em 2021, firma uma parceria com o Ministério Público do Estado do

Rio de Janeiro (MPRJ) para a demolição de edificações ainda não ocupadas, anunciando mais de três mil demolições até 2023. O prefeito chegou a justificar remoções anteriores como a ocorrida na Vila Autódromo como um modo de repressão de grupos criminosos (Eduardo Paes, 2021). Houve, com a mesma justificativa, demolições na Maré. O jornal local, *Maré de Notícias*, questionou tal envolvimento, indicando, ainda, que as edificações estavam ocupadas há mais de um ano (Euclides, 2021). A justificativa que o prefeito utiliza para relacionar todas as novas construções ao crime está flagrantemente relacionada com a ideia de que a condição de pobreza das favelas impediria o desenvolvimento de uma produção imobiliária de mercado. Em suas irônicas palavras: “*nunca vi pobre ter tanto dinheiro para fazer laje*”.

Na realidade, a exploração direta da produção imobiliária pelos grupos criminosos parece, ao contrário, espelhar-se em uma dinâmica existente. Segundo um dos ex-milicianos entrevistado por Manso, referido pelo autor com a alcunha de Lobo, em 2002, quando o grupo se limitava ao mercado da segurança, eles já observavam o potencial do setor imobiliário:

Quando comecei a trabalhar com as milícias, a gente via passar um paraíba com um carro zero quilômetro, vindo lá do Rio das Pedras. A gente pesquisava, perguntava se era miliciano e eles diziam: ‘Não, o cara tem trinta lajes na favela’. Aí as milícias começaram a fazer igual. (Manso, 2020, p. 13)

Um caso emblemático é o *Empire State* da Rocinha, prédio de 11 andares, com 77 apartamentos, que pode ser identificado em imagens de satélite pelo menos desde 2000. Esse caso é uma exceção em termos de magnitude, porém, nos projetos de regularização fundiária em que trabalhei, a presença de prédios com seis

ou oito imóveis não foi rara. Entre os proprietários que entrevistei, um era funcionário público; herdou um terreno da sogra, comprou mais um terreno e construiu seis apartamentos, que pretende dividir em número maior de quitinetes para alugar com mais facilidade. Outro era sócio em uma loja de materiais de construção, vendeu a casa onde morava, em uma favela, e comprou um terreno em outra onde construiu quatro quitinetes e dois apartamentos para alugar. Um funcionário público e líder comunitário afirma ter comprado e reformado um prédio, resultando em dez apartamentos para alugar. Segundo Magalhães et al. (2012, p. 5): “nos casos estudados [Quinta do Caju e Parque Royal], já aparecem alguns ‘grandes proprietários’, como o de um comerciante que possui vinte imóveis em seu nome conforme os cadastros da Prefeitura, sem contar aqueles em nome de seus filhos”. Um funcionário público relatou conhecer um morador da Rocinha que, além do negócio, acumulou 22 quitinetes para alugar:

[...] eu entrevistei um cara lá que me contou que ele chegou aos treze, quatorze anos na Rocinha sem um tostão no bolso e sem ninguém para acolher, ele não conhecia ninguém, ele veio para o Rio do Nordeste e foi para a Rocinha. Quando eu estive com ele, ele tinha duas lojas de material de construção, um caminhão de entrega e 22 quitinetes para alugar. Ele falou uma frase, que eu até botei na proposta de pesquisa, “se o cara for tihoso aqui na Rocinha ele enrica”. (Kawahara, 2023, pp. 246 e 247)

A identificação da promoção imobiliária nas favelas (e as situações ilustradas parecem, na realidade, muito comuns) tem algumas consequências importantes. Em primeiro lugar, a promoção imobiliária tem um modo de reprodução ampliado que tende a se

generalizar. Os lucros de cada empreendimento possibilitam a produção futura, e a concorrência entre diversos promotores impulsiona uma produção crescente. Em segundo lugar, a promoção imobiliária tem uma parte importante dos seus ganhos baseada no incremento da renda fundiária decorrente da transformação e da intensificação do uso do solo. A crescente preocupação com a verticalização das favelas pode estar relacionada com a presença mais forte dos promotores imobiliários. Em terceiro lugar, a expansão da promoção imobiliária tende a produzir, em outros terrenos, uma renda fundiária condizente com a transformação produzida por esses agentes, por consequência, a renda acrescida torna-se uma barreira para outros tipos de produção (por exemplo, as habitações unifamiliares), reforçando tal generalização. Por último, a renda tem um caráter homogeneizador sobre a tipologia construtiva. Ao identificar um tipo de produto imobiliário mais lucrativo, os promotores tendem a reproduzi-lo até que ele seja substituído por outro que gere ainda mais ganhos. A recorrência das quitinetes para aluguel nos depoimentos dos promotores imobiliários pode ter esse fundamento.

A preferência pelo aluguel tem sido destacada com frequência pelos promotores imobiliários que entrevistei. As justificativas são: a garantia de um ganho permanente, o valor favorável dos aluguéis em relação à venda e a maior facilidade de encontrar locatários do que compradores, devido à capacidade de pagamento da demanda que se apresenta. Além disso, outros entrevistados indicam que a facilidade para a realização de despejos e o aumento do número de trabalhadores em cargos temporários podem ser fatores que favorecem a locação de imóveis.

Para Abramo (2007), um dos mistérios do mercado imobiliário em favelas é o preço alto em relação ao restante da cidade e que os aluguéis são ainda mais elevados.³ A hipótese com a qual eu tenho trabalhado é a de que a própria dinâmica do capital e o modo como se estrutura o mercado imobiliário no restante da cidade podem justificar os elevados ganhos nas favelas. Para Marx (2011, pp. 588-589), o capital é *contradição em processo* pelo fato de que por meio do desenvolvimento técnico “procura reduzir o tempo de trabalho a um mínimo, ao mesmo tempo que, por outro lado, põe o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza”. A produção de uma superpopulação relativa é a *lei geral da acumulação capitalista* (Marx, 2013). A outra face do mesmo processo é o contínuo crescimento das rendas fundiárias resultante do capital incorporado à terra a cada revolução técnica (renda diferencial). Topalov (1984, pp. 242-243) acrescenta que o loteamento e a produção habitacional, nos limites das cidades, geram um aumento súbito de capital investido por unidade de superfície nessas áreas (renda absoluta), o que rebaixa a produtividade e as vantagens locais dos terrenos que servem de base para as rendas diferenciais, isto é, cada novo loteamento incorporado na produção habitacional eleva as rendas diferenciais no restante da cidade. A dispensabilidade do trabalho (que tem, por consequência, a redução relativa dos salários), em conjunto com a tendência à elevação das rendas fundiárias, gera uma demanda crescente, justamente nas habitações produzidas para a população mais pobre onde, segundo Marx, predomina o preço de monopólio (2017, pp. 833-834). Ribeiro (2015, p. 208) identifica o mesmo processo nos cortiços do Rio de Janeiro no século XIX. Para

o autor, o surgimento precoce de um exército industrial de reserva e a baixa mobilidade geraram uma situação de monopólio favorável à produção rentista da habitação. No nosso caso, a mobilidade, ainda que restrita, é muito maior. No entanto, a barreira com relação a outros segmentos do mercado imobiliário continua significativa, não apenas pelos preços, mas devemos considerar um conjunto de custos vinculados ao local de moradia, as exigências impostas para o aluguel de um imóvel ou para a cessão de empréstimos e até as possibilidades de inserção social de determinadas pessoas em determinados meios.

Esse tipo de renda de monopólio exige que o promotor imobiliário considere a capacidade de pagamento de sua demanda e, ao mesmo tempo, permite extrair o máximo dessa capacidade. A incidência das quitinetes pode ser resultado desse tipo de cálculo. Se as rendas de monopólio dependem mais da capacidade de pagamento da demanda do que do produto imobiliário, considerando a impossibilidade de a demanda fluir para outros mercados, produzir o máximo de habitações no mínimo de espaço pode ser um meio de potencialização dos lucros. No entanto, mesmo no interior das favelas, parece haver uma segmentação do mercado imobiliário. Ainda que o poder de monopólio dos promotores possibilite reduzir as condições de habitação para aumentar os ganhos, os quartos para aluguel, as habitações em porões e em áreas de alto risco geológico, por exemplo, devem ser limites que o promotor não pode ultrapassar para manter a demanda. Também foi indicado, entretanto, que habitações maiores predominam na promoção imobiliária em determinadas áreas, recebendo pessoas de outras partes ou de outras

favelas que “melhoraram de vida” e pessoas expulsas de segmentos mais altos do mercado imobiliário devido ao aumento dos preços ou à deterioração das condições de vida.

A promoção imobiliária, nesse quadro, não é apenas uma barreira que impede a população mais pobre de acessar a moradia na favela. Ainda que restrinja o acesso à terra, a capacidade de verticalização e os ganhos de escala podem permitir o barateamento do produto imobiliário, além de aumentar os estoques imobiliários, significando, muitas vezes, o único meio de acesso à habitação para parte da população sem recursos mesmo para a autoconstrução. Isto é, ainda que possa resultar em uma queda das condições gerais de habitabilidade, para garantir a lucratividade a promoção imobiliária deve se estabelecer como um meio de acesso à habitação. O predomínio das quitinetes para aluguel tem sido justificado como um modo de adequar o produto à demanda.

O que do ponto de vista do mercado imobiliário em geral é uma demanda imobiliária insolúvel (referentes às necessidades habitacionais das cidades) é convertido em potencial demanda do mercado imobiliário em favelas. A incapacidade de a demanda fluir para outros tipos de produção habitacional resulta em uma dificuldade adicional para a restrição da promoção imobiliária, mesmo nos casos em que a sua atividade está vinculada ao tráfico ou à milícia. A ocupação desses imóveis constitui uma espécie de “barreira humana” que dificulta a sua demolição. Mesmo a antecipação da fiscalização parece ser impedida de se generalizar pela força dessa demanda. Benmergui e Gonçalves (2019) já indicaram essa dificuldade. Para os autores, na tentativa da prefeitura de demolir edificações produzidas pela milícia, a Defensoria Pública ficou em uma encruzilhada,

em que defender os moradores que adquiriram legalmente suas propriedades parece resultar em benefícios indiretos para a milícia. Considerando a falta de capacidade do poder público de produzir alternativas para a população atingida, o direito à habitação também parece em risco nessa encruzilhada.

Promoção imobiliária da milícia

No dia 14/1/2019, foi emitida uma denúncia movida pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MPRJ (2019) baseada em investigação realizada por meio de escutas telefônicas, quebra de sigilo telemático e de dados bancários e fiscais⁴ e relatos de crimes recebidos pelo canal Disque-Denúncia. A principal facção investigada é o “Escritório do Crime”, atuante na Muzema, no Rio das Pedras e nas adjacências, acusado de organização criminosa.⁵ Para o cumprimento da prisão dos milicianos investigados foram realizadas: em 22/1/2019, a operação “Intocáveis I”; em 30/1/2019, a operação “Intocáveis II”; em 2/9/2020, a operação “Intocáveis III”.

No dia 13/6/2019, foi emitida uma denúncia pelo Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (Gaema) do MPRJ (2019), resultado da autorização do compartilhamento das provas coletadas em todo o processo que envolve a operação “Intocáveis” e pela atuação do Gaema/MPRJ nas áreas em questão. Essa denúncia é o desdobramento de uma investigação deflagrada em 2014 pelo Inquérito Civil MA n. 7925, que apura a prática de supressão irregular de vegetação e movimentação de minerais na Muzema e em suas proximidades.⁶

Vale destacar, como poderá ser visto adiante, que há uma centralidade do mercado imobiliário em ambas as denúncias. Ainda que o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das milícias, já em 2008, tenha inúmeras menções a crimes ligados a esse mercado, percebe-se uma ênfase maior na taxaço dos comércios e serviços e no domínio sobre o transporte alternativo. As milícias acabam sendo conhecidas por esse tipo de exploração econômica. É difícil precisar se ignoramos por muito tempo a importância do mercado imobiliário para as milícias ou se esta é uma mudança efetiva em sua prática; talvez, os dois.

O fato de a CPI das milícias ter se fundamentado em denúncias levantadas pelo Disque-Milícias e por outras acusações anônimas e o material mais recente produzido pelo MPRJ ter acesso à comunicação entre os milicianos também pode ser um elemento importante, considerando que as delações contra as milícias, até hoje, são concentradas nos modos de extorsão desses grupos. Para Manso (2020, p. 96), a população evitava denunciar a produção imobiliária das milícias, pois: “os milicianos, afinal, disponibilizavam aos moradores bens de primeira necessidade, algo que o Estado não conseguia fazer”.

Segundo os Censos do IBGE de 2000 e 2010, a população de Rio das Pedras cresce de 39.506 em 12.101 domicílios em 2000 e para 54.776 em 18.692 domicílios em 2010. A Muze-ma tem um crescimento mais impressionante, de 358 pessoas em 110 domicílios, em 2000, para 4.503 pessoas em 1.528 domicílios em 2010. A dúvida é o quanto dessa produção foi executada pela milícia.

Apesar de não termos dados para dimensionar a produção da milícia, pode-se afirmar que além de constituir um negócio altamente

lucrativo, a produção imobiliária impulsiona o consumo local, aumentando o número de empreendimentos e o lucro de cada um deles, o que aumenta as possibilidades de taxaço, tanto sobre os comerciantes como diretamente sobre o consumo (gás, transporte, TV a cabo, entre outros) e sobre o serviço de segurança oferecido diretamente pela milícia. Outro resultado do aumento populacional é o incremento de poder político, considerando o controle eleitoral frequentemente exercido. Uma vez estabelecido o domínio territorial, a promoção imobiliária passa a ser o motor do crescimento econômico e político das milícias.

A denúncia produzida pelo Gaema/MPRJ (2019) indica uma estrutura empresarial que fornece coerência para a prática de agentes aparentemente atomizados. A organização não parece centralizada, mas foi identificada uma divisão funcional bem definida:

- os *sócios empreendedores* atuam em sondagem de novas terras a serem ocupadas, ocupação, parcelamento do solo, gerenciamento das obras, divisão, venda, locação, administração e financiamento de imóveis, supressão de vegetação, desmonte e transporte de terras e minerais, ocultação de bens adquiridos, falsificação de documentos, pagamento de propina e uso de influência política com agentes públicos, utilização de ligações clandestinas de água e energia e em todas as demais atividades necessárias para a exploração do ramo imobiliário (ibid., pp. 15-16);

- os *sócios investidores* adquirem unidades imobiliárias dos sócios empreendedores, em fase de planejamento ou de construção, por preços mais baixos, buscando ganhos futuros com a venda e o aluguel desses imóveis⁷ (ibid., pp. 16-17). Esses agentes garantem liquidez

para os sócios empreendedores, facilitam a administração dos imóveis alugados e aceleram o escoamento da produção;

- os *corretores* fazem a busca de clientes e de terrenos passíveis de ocupação, administram a venda e a locação dos imóveis (ibid., p. 17); além de acelerar a venda dos imóveis, este pode ser um meio de aumento do número de imóveis que cada proprietário é capaz de administrar;

- os *engenheiros e arquitetos* (alguns deles, servidores públicos) elaboram projetos, laudos técnicos de segurança construtiva e outros documentos e estudos necessários para a regularização dos imóveis, realizam consultas aos cadastros imobiliários e encaminham os processos de legalização (ibid.);

- os *receptores* adquirem e dão vazão aos bens e direitos creditórios adquiridos como parte do pagamento de unidades imobiliárias e de outras dívidas, além dos bens expropriados pela milícia (ibid., p. 18);

- os *laranjas* assumem a titularidade jurídica de propriedades fundiárias, dos contratos com as concessionárias de energia e água,⁸ das empresas, das contas bancárias e dos contratos de aluguel e a responsabilidade das obras perante os fiscais a fim de ocultar os verdadeiros proprietários e o modo de organização do grupo, além de atuarem na fiscalização das obras e no monitoramento da movimentação de policiais e fiscais do poder público;

- os *fiscais de obra* e os *mestres de obra* atuam coordenando e fiscalizando os pedreiros e demais prestadores de serviços de construção civil (ibid., p. 19);

- a *assessoria administrativa* realiza a gestão dos condomínios, a propaganda dos imóveis a serem vendidos ou alugados e dão apoio logístico aos proprietários, como a entrega

e o depósito de títulos de crédito, valores e documentos relacionados às negociações imobiliárias (ibid., pp. 18 e 19).

O centro da operação parece ser os sócios empreendedores. Eles buscam sócios investidores para levantar recursos para a realização das obras, acionam os receptores para dar vazão aos bens e títulos creditórios recebidos como parte do pagamento, colocam em movimento os recursos dos sócios investidores para a contratação e compra de materiais de empresas e de profissionais parceiros (que, muitas vezes, são dos próprios empreendedores, ainda que em nome de laranjas), gerenciam as obras e repassam a gestão dos empreendimentos para a assessoria administrativa, os corretores e os laranjas. Durante e após as obras, o conjunto dos proprietários (sócios empreendedores e sócios investidores) realiza a venda e o aluguel dos imóveis, contando com a contratação de corretores e outros profissionais e empresas do ramo.⁹ Nos contratos de venda e locação, os laranjas também são acionados para dar uma aparência mais difusa para a propriedade dos empreendimentos. Nesse processo, o laranja também pode se tornar um dos administradores dos aluguéis.

Os laranjas, apesar de não terem centralidade no comando do processo, estão presentes na maior parte da operação e são fundamentais para a ocultação da organização criminosa. Eles são os proprietários de direito das empresas de construção civil, das lojas de material de construção, das locadoras de ferramentas e maquinário, das corretoras e de outras empresas que envolvem a promoção imobiliária e dos bens de consumo explorados pelas milícias. Além de estender o domínio das milícias sobre a maior parte possível da cadeia

produtiva, a utilização desse recurso permite a abertura de várias empresas do mesmo ramo para reduzir as suspeitas e os impactos das prisões realizadas. Além disso, a dispersão dos recursos e das operações reduz a carga tributária sobre os empreendimentos.¹⁰ Os laranjas também são acionados para assumir a propriedade e os contratos de compra, venda e aluguel dos imóveis.¹¹ Isso dificulta a identificação dos promotores imobiliários, tanto para o poder público e os pesquisadores – que encontram nos registros uma propriedade muito mais difusa do que é de fato – como para os moradores que, ao comprarem ou alugarem um imóvel, podem nunca entrar em contato com o seu real proprietário. Além disso, os laranjas podem permitir a administração de um número muito maior de imóveis, já que, em muitos casos, essa responsabilidade é terceirizada.¹²

Uma característica específica das favelas é que os contratos com as concessionárias de água e luz, muitas vezes, são usados como comprovantes de propriedade dos imóveis diante do poder público, em especial em processos de regularização fundiária. Por isso, os proprietários frequentemente mantêm a titularidade desses contratos.¹³ No caso da produção imobiliária miliciana, a titularidade dos contratos também é repassada para os laranjas. Muitas vezes, o mesmo laranja assume a titularidade das propriedades, das empresas e dos contratos com as concessionárias.¹⁴

As reportagens nos jornais de grande circulação pressupõem, em parte pela pressa de indicar que as construções oferecem risco de ruir, que os empreendimentos das milícias são produzidos sem supervisão técnica. Esse pressuposto carrega certa ingenuidade, levando em conta que a falta de acesso a esses profissionais só seria possível se eles fossem incorruptíveis

e se não fosse possível para os próprios milicianos se capacitarem nessas áreas, ou que a milícia não se importasse com a qualidade construtiva e com a repercussão de possíveis desabamentos. Um dos entrevistados indica o contrário: a milícia na Muzema e em Rio das Pedras, para evitar desabamentos que chamariam a atenção do poder público, pune os construtores responsáveis por possíveis acidentes com a expropriação do terreno.¹⁵ Isso, ao mesmo tempo, amplia o domínio da milícia sobre a produção imobiliária. A contratação de profissionais capacitados no ramo da engenharia e da arquitetura e urbanismo também foi, de fato, revelada pelas denúncias. No documento emitido pelo Gaema/MPRJ, uma das denunciadas é uma engenheira e servidora pública que encaminha os processos e assume a responsabilidade técnica dos estudos e desenhos necessários para a regularização dos empreendimentos. Ela parece ser um membro orgânico da milícia, uma vez que, além de prestar trabalhos técnicos, é sócia em empresas do grupo e esposa de um dos milicianos denunciados. Em outro trecho da denúncia, um dos milicianos diz que está encaminhando uma planta de desmembramento executada por um arquiteto para a aprovação na prefeitura.¹⁶ Outro trecho indica que um dos empreendedores da milícia tem contato direto com um engenheiro que é projetista da organização criminosa.¹⁷ Outro miliciano diz que está realizando um levantamento com um engenheiro e que já tem a topografia e a sondagem do terreno.¹⁸

Ainda que haja uma divisão funcional, os agentes parecem ter certa autonomia. Cada um deles investe e constrói da forma que entende ser mais conveniente, no entanto, há regras internas que impedem que ocorram conflitos mais abertos que poderiam prejudicar

ou mesmo inviabilizar a promoção imobiliária da milícia e diversas convergências de interesses provenientes da dependência mútua dos agentes. Por exemplo, os sócios investidores, ao mesmo tempo em que pressionam os sócios empreendedores a entregarem os imóveis o mais rápido possível, são obrigados a colaborar com a execução das obras e com o impedimento das investigações e fiscalizações do poder público, já que um embargo ou demolição, na prática, significa a deterioração ou perda completa do investimento aplicado durante todo o processo. Os sócios investidores também auxiliam na busca por novos receptores para garantir a liquidez necessária para a realização das obras no menor tempo possível.¹⁹ Os preços também são combinados de modo que o sócio investidor ou o sócio empreendedor não prejudique os concorrentes, seja baixando os preços gerais, seja atrasando as vendas de outros agentes.²⁰ O estabelecimento dessas regras internas, no entanto, parece ser resultado de uma estrutura fortemente hierarquizada, incluindo, em diversos casos, decisões arbitrárias e favorecimentos pessoais sem qualquer possibilidade de contestação.²¹

Os meios de aquisição dos terrenos e dos imóveis pela milícia da Muzema e de Rio das Pedras são diversos. Os relatos indicam: compra,²² troca por parte dos imóveis produzidos,²³ ocupação de terras públicas²⁴ e expropriação por mecanismos regulatórios da associação de moradores ou por dívidas resultantes do sistema de extorsão.²⁵ A compra é o meio mais recorrente na denúncia. Muitas vezes, glebas inteiras são compradas de um ou mais posseiros. A troca tem um complicador a ser levado em conta: ao ceder parte dos imóveis para o proprietário da terra, ele acaba se tornando um sócio investidor, ou seja, esse mecanismo

exige certo nível de confiança e de inserção do vendedor nos esquemas milicianos para não “contaminar”, termo expressivo utilizado em uma das ligações, os empreendimentos. Os terrenos, muitas vezes, são desmembrados, especialmente se forem grandes glebas, podendo ter partes vendidas para sócios investidores, seja em terrenos ou em quotas, partes a serem entregues na forma de apartamentos para viabilizar o investimento. A ocupação de terras públicas é vista como o modo mais inseguro de aquisição de terrenos. Segundo um dos investigados, “[...] construções em áreas públicas... praças, recuos... as pessoas que têm imóveis nessas condições, essas vão estar eternamente preocupadas com isso” (Gaema, 2019, p. 83). Talvez por isso, essas áreas costumam ser utilizadas para estacionamentos, casas de show ou para a venda a terceiros, em especial comerciantes.²⁶ A expropriação tem um duplo caráter: ela é meio de ampliação da produção imobiliária miliciano e meio de punição de moradores que não cumprem os seus “compromissos”. Como já vimos, a milícia expropria terrenos de proprietários responsáveis por imóveis que colapsaram. Dessa forma, os milicianos conseguem reduzir a ocorrência de desabamentos que poderiam afetar a sua produção e o seu domínio territorial e, ao mesmo tempo, ampliam os seus estoques imobiliários quando o fato ocorre. É como uma cobrança pelo prejuízo causado com a paralização das obras e um investimento na ocultação da prática criminosa, além do custo político causado. A expropriação também é um meio de cobrança de dívidas²⁷ que gera terrenos para as milícias e evita o uso da violência física explícita em casos de inadimplência. O segredo aqui é “limpar” a atividade criminosa através de uma relação monetária, isto é, a expropriação é justificada

pela dívida, ainda que o fundamento da dívida seja tão espúrio como os esquemas de extorsão praticados. Uma possibilidade que não se deve ignorar é de a milícia gerar dívidas impagáveis, sabendo que são impagáveis, a procura de novos terrenos pelos quais ou não querem se onerar, ou não querem se submeter à escolha do proprietário de vender ou não.

Um meio fundamental da dominação territorial das milícias parece ser o controle sobre as associações de moradores. Na Muzema e em Rio das Pedras, a associação de moradores, além de ser a instituição mediadora na cobrança das taxas de segurança, também organiza os encargos impostos sobre o comércio, o transporte, o gás e outros serviços. No entanto, a associação de moradores também é um meio importante de mediação da relação dos grupos criminosos com o poder público (inclusive são procurados para negociar a implementação de projetos com os grupos criminosos) e de regulação da construção.

Nos relatos coletados pelo MPRJ no Disque-Denúncia, foi indicada a organização, a partir da associação de moradores de Rio das Pedras, de extorsão de comerciantes e moradores,²⁸ instalação clandestina de internet, venda ilegal de botijões de gás,²⁹ transações de imóveis e produção da documentação,³⁰ invasão de domicílios, homicídio, roubo e estupro,³¹ construção de lojas em vias públicas,³² venda de espaços públicos³³ e cobrança de taxas de segurança.³⁴ O material também indica que o denunciado Beto Bomba que figura como presidente da associação de moradores exerce o cargo, pelo menos, desde 2008 quando é mencionado na CPI das milícias.³⁵ Nesse sentido, a associação de moradores parece ser uma instituição central na organização das atividades da milícia de Rio das Pedras. Essa centralidade,

pelo menos no que diz respeito à atividade imobiliária e à cobrança de taxas, pode ser resultado de um possível controle já exercido pela associação de moradores nesse tipo de regulação. A concentração de informações sobre os moradores e sobre as transações imobiliárias pode ter sido conveniente para o controle territorial das milícias. Além disso, a relativa legitimidade da associação perante o poder público, no registro dessas informações – inclusive com cobrança de determinadas taxas – pode acabar encobrindo a atividade miliciana.

No entanto, a associação de moradores não é a única instituição em que a milícia constitui a aparência de legalidade nos mecanismos de dominação territorial. A sua inserção no poder público é parte fundamental de suas estratégias de legitimação e de ocultação. A sua relação umbilical com instituições policiais e militares, de imediato, confere vantagens no que diz respeito à repressão e à fiscalização. Segundo relatório elaborado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni/UFF) e pelo Observatório das Metrópoles (Ippur/UFRJ, 2021, pp. 10-17), dentre as áreas dominadas por grupos armados ou em disputa, as que estão sob controle das milícias têm menor incidência de operações policiais. Mesmo quando ocorrem incursões, fiscalizações ou investigações, a milícia parece dispor de informação privilegiada e, com isso, reúne melhores condições para ocultar as atividades criminosas.³⁶ Além disso, pelo menos desde a CPI das milícias, ficou evidente a estreita relação de diversos parlamentares com as milícias.³⁷ Elas se utilizam do domínio territorial para formar currais eleitorais baseados na coerção, e a eleição desses parlamentares permite o favorecimento e até mesmo a legalização de seus empreendimentos. Para o Geni

e o Observatório das Metrôpoles (2021, p. 31), um dos exemplos dessa estratégia foi a aprovação da Lei Complementar (LC) n. 188, de 12 de junho de 2018 (derrubada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ), de autoria dos vereadores Chiquinho Brazão e Willian Coelho, que facilitava a legalização de imóveis nos casos em que eles já estivessem ocupados. Segundo a denúncia do Gaema, pessoas de confiança dos poderes legislativo e executivo também são acionadas pela milícia para facilitar legalizações e evitar demolições. Os citados são: Agnaldo Timóteo, vereador pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Marcelo Bezerra Crivella, prefeito pelo Republicanos (2017-2020); Marcelo Hodge Crivella, filho do prefeito.

A denúncia movida pelo Gaeco também relata inúmeros casos de suborno de funcionários públicos para a legalização de empresas³⁸ e para que os empreendimentos imobiliários³⁹ da milícia não sejam denunciados. Os diálogos mostram, por exemplo, que os milicianos escondem as instalações de água, cortam o fornecimento quando sabem que vai haver fiscalização, contratam caminhões-pipa e forjam pedidos de instalação de água para justificar a falta de contrato e de pagamento,⁴⁰ porque, quando ocorre o flagrante, tem que “desembolar com o perito e perder um dinheiro” (Gaema/MPRJ, 2019, p. 67). A milícia, como no exemplo da LC 188/2018, busca, ao máximo, regularizar as edificações para reduzir o risco de demolição e as perdas contínuas com suborno a funcionários públicos. Foram mencionados: instrumento particular de cessão de direitos aquisitivos, laudo de segurança construtiva, escritura de promessa de cessão de direitos, regularização de obras de acréscimo, imposto

sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), registro de imóveis, habite-se, entre outros. Aparentemente, a regularização também aumenta o preço do imóvel. Segundo um dos diálogos, “com RGI, vende um pouco melhor do que 220” (ibid., p. 59). No entanto, ainda que os empreendimentos da milícia apresentem um nível de regularização mais alto que o restante da favela, isso não parece livrá-los da necessidade de subornar os fiscais. Em outra das conversas interceptadas, um dos sócios empreendedores informa para outro como se deve proceder:

Então, deixa eu te falar... essa porra é um monte de vagabundo do caralho. Tudo é a porra do dinheiro, entendeu? Eles querem uma merrequinha. Aí tu combina... aí você não pode dar uma parada para eles... uma parada, assim... PUF! De uma vez... Tem que ir dando tipo assim... irmão, todo mês tu vem aqui e pega dois conto, porque aí a gente faz a obra e fica dando para eles... quando terminou aí tu para de dar, pô. Agora, se eles pedem uma parada, eles mandam outro vir no lugar, tipo assim, eles pegam e depois e mandam outro vir... (Ibid., p. 45)

Vale destacar que, aparentemente, é importante para a milícia manter os fiscais no interior dessa relação, uma vez que receber de uma vez poderia retirar o compromisso do fiscal com a ocultação dos empreendimentos. Além disso, esse modo de operar permite que o silêncio seja comprado independentemente do rodízio dos fiscais. Pode-se inferir, também, que a ausência do pagamento após a realização do empreendimento significa que os milicianos entendem que o risco se reduz nesse momento. Em outra conversa, fica claro que os milicianos têm consciência do aumento dos custos político, jurídico e financeiro da demolição após a ocupação.

Mas já estão prontos, já estão ali há três anos, tem gente morando... então ali a prefeitura vai entrar naquele risco de mitigar o próprio direito, função social da propriedade... é muito complicado para ela, ela não tem interesse até porque há carência de mercado habitacional ali e tem o problema jurídico que ela tem que vencer, né... a despeito dela até ter que indenizar depois a construção. Então acho improvável. (Ibid., p. 84)

É evidente que os custos de indenização e os problemas jurídicos são questões importantes, levadas em conta nas estratégias milicianas, mas o que ele chama de “carência do mercado habitacional” é central nesse debate. Além de ser o aspecto que embasa, em termos jurídicos, o impedimento das demolições e as exigências indenizatórias, é o que gera os custos políticos, a alta lucratividade da produção imobiliária nas favelas e a sua quase imediata ocupação. No fim das contas, a incapacidade sistêmica de prover moradias de modo universal é o fundamento desse tipo de produção habitacional, o que torna a sua repressão um modo de retirada do acesso ao espaço urbano de importante parcela da população e significa não apenas a retirada de um direito, mas também algo que afeta diretamente a disponibilidade de força de trabalho e o mercado consumidor. Aparentemente, os milicianos sabem disso e se fortalecem a cada rodada em que os circuitos de acumulação dispensam aquilo que é o seu fundamento, isto é, o trabalho.

O controle territorial e controle sobre a população se intensificam pela manutenção do poder sobre os condomínios, nomeando os próprios milicianos como síndicos,⁴¹ o que permite ao grupo ser o primeiro a tomar conhecimento dos problemas, inclusive de litígios que envolvem a população local e que poderiam ser judicializados, podendo “resolvê-los” sem

o envolvimento de agentes oficiais. Além disso, a administração dos condomínios permite direcionar os recursos levantados por esse meio para investimentos que sejam de interesse da milícia local.⁴² A administração das vendas e dos aluguéis também pode levar a uma intensificação do domínio, pois, além do contato próximo estabelecido pela cobrança mensal dos aluguéis, essa atividade permite a coleta dos documentos dos moradores, o que pode incluir fontes de renda e local de moradia anterior. Esse talvez seja um dos meios de controlar a população que pode acessar o território, além de poder negar moradores indesejados por meio da análise dos documentos, há modos de expulsão, via mercado imobiliário, que aparentam ser mais legítimos que o uso aberto da violência, ainda que a restituição ágil dos imóveis pressuponha o medo e, muitas vezes, carregue uma boa dose de violência.⁴³ O acesso à renda da população também permite monitorar as possibilidades de extorsão, podendo ser o próprio acesso da população ao território mediado por essas possibilidades.

Promoção imobiliária do tráfico de drogas

A produção imobiliária do tráfico parece mais diversificada e impulsionada por conjunturas específicas, relacionadas, principalmente, a políticas públicas de urbanização e de regulação. Em uma favela da zona sul do Rio de Janeiro,⁴⁴ foi relatado que, a partir de 2009, houve aumento da regulação estatal, inclusive com a realização de embargos de obras e demolições. Com isso, a capacidade de regulação da associação de moradores foi reduzida, pois

poderia entrar em conflito com as determinações do poder público. Em paralelo, as obras de urbanização realizadas no âmbito do Programa Morar Carioca resultaram em espaços livres que, após a redução da regulação estatal, por volta de 2016, passaram a ser ocupados por empreendimentos realizados ou aprovados pelo tráfico mediante pagamento. Na Rocinha, um entrevistado indica que, com a proibição de construções novas com mais de cinco andares, o tráfico passou a ser o agente predominante na produção de imóveis que supera o gabarito permitido e na ocupação de novas áreas, no entorno da favela, passando a vender a autorização para a construção nessas condições. Lia Rocha (Rocha, 2008, p. 12) relata que, na favela designada pela autora pelo nome de Abacateiro, o Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso), baseado no decreto que estabelece as normas urbanísticas para o local, passou a impedir qualquer construção nova, o que também ocorreu com a associação de moradores que não estava em condições de desobedecer às normas do poder público. Com isso, os moradores que precisavam construir passaram a necessitar da proteção do tráfico para evitar a perda de seus investimentos. Em Nova Jaguaré, em São Paulo, Nazareth e Zuquim (2016, p. 15) indicam que as áreas livres abertas pelas obras de urbanização foram ocupadas pelo “Crime” e “[...] em pouco tempo se tornará um grande parque imobiliário”. Essa impressão de que a atuação do tráfico na produção imobiliária é mais ocasional pode ser resultado da falta de informações mais precisas sobre o seu modo de organização, considerando que o crescimento da produção imobiliária do tráfico pode ser mais evidente para os moradores e pesquisadores do que o modo regular de atuação desses grupos. Mesmo considerando que o tráfico

se aproveitou dessas conjunturas para expandir as suas fontes de recursos, é difícil imaginar que essa situação possa regredir apenas com as velhas formas de regulação, seja pelo poder público, seja pela associação de moradores.

Na Rocinha, um entrevistado indica que o tráfico também se utiliza de laranjas para impulsionar a produção imobiliária e garantir maior sigilo. O esquema de laranjas, para o entrevistado, no entanto, difere do que é possível deduzir das denúncias do MPRJ para o caso das milícias. Em seu depoimento, há os laranjas que assumem os imóveis produzidos diretamente pelo tráfico, mas há, também, os que constroem, vendem e alugam para o tráfico. No segundo arranjo, parece difícil estabelecer o limite entre quem é, de fato, um laranja que constrói para o tráfico e quem é um empreendedor independente coagido a pagar uma taxa de proteção para o tráfico a fim de poder construir em condições fora das normas estabelecidas pelo poder público. Isso também ocorre com as empresas estabelecidas na favela. Para o entrevistado, muitas delas são administradas por laranjas do tráfico de drogas, mas há, igualmente, os que para terem os seus negócios em funcionamento, são obrigados a pagar taxas.⁴⁵ De qualquer forma, além do sigilo necessário para a atividade do tráfico de drogas, a organização de uma rede de laranjas que abre empresas, constrói e gere os negócios eleva a capacidade administrativa do tráfico e permite o domínio sobre um número muito maior de empreendimentos.

Não foi encontrada indicação de que os corretores imobiliários presentes na Rocinha são membros orgânicos do tráfico, mas, segundo o entrevistado, alguns são ligados ao grupo, o que, para ele, é uma vantagem para a cobrança dos aluguéis e das parcelas da compra, tendo

em vista o receio de uma intervenção direta do tráfico na cobrança.⁴⁶ A possível relação dos agentes imobiliários com o tráfico de drogas parece incidir não apenas nos imóveis que tenham tal relação, já que o receio de uma intervenção violenta do grupo armado pode facilitar a cobrança mesmo nos casos em que os proprietários não estão envolvidos. São comuns os relatos que indicam baixa inadimplência, ainda que os despejos violentos, com cortes de água, de energia elétrica ou arrombamentos também estejam presentes. Uma hipótese é a de que isso ocorre, porque os proprietários, geralmente, são moradores mais antigos e têm relação mais próxima com o conjunto dos moradores, enquanto os locatários costumam ter mobilidade maior, conferindo maior legitimidade para o despejo, inclusive diante do tráfico. A baixa inadimplência e a facilidade de despejo, nesse quadro, são elementos importantes que permitem a não exigência de garantias como comprovações de renda e de propriedade, o que pode aumentar a demanda sobre os imóveis e, por consequência, o aumento dos preços.

Assim como a produção habitacional do tráfico de drogas parece mais relacionada às conjunturas específicas, os modos de dominação e regulação do território também parecem ser muito mais relacionados com um complexo de instituições presentes nas favelas. Como os exemplos dados podem demonstrar, a regulação da construção e do mercado imobiliário se dá, em determinadas conjunturas, com predomínio das associações de moradores, do tráfico ou de instituições do poder público, como os Pousos, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)⁴⁷ e, em muitos casos, a justiça comum.⁴⁸ Identificar a predominância de determinado agente em uma conjuntura específica não significa o seu monopólio sobre a regulação. Na

realidade, o que se encontra, em muitos casos, é o oposto: há superposição ou justaposição dos agentes, sendo a prática marcada por complementaridade ou antagonismo (Corrêa, 2016, p. 48). Por exemplo, os registros de posse e de transferência podem continuar sendo realizados pela associação de moradores mesmo em casos onde há uma regulação mais forte do poder público ou em processos de regularização fundiária; as UPPs, os Pousos, as associações de moradores ou o tráfico podem ser acionados para a resolução de conflitos de igual natureza, a depender da rede de contatos dos agentes envolvidos; em muitos casos, a associação de moradores ou o poder público atuam de forma independente na regulação, mas apenas sob determinados limites impostos pelo tráfico. A cobrança de taxas de proteção pelo tráfico e pela milícia sobre construções ameaçadas pelo poder público ilustram esses limites. O domínio do tráfico sobre a associação de moradores tem sido indicado com frequência. No mercado imobiliário, isso significa, além de um meio de cobrança de taxas sobre produtos e serviços no controle sobre a mediação de conflitos, uma produção de normas internas e um modo mais direto de negociação com o poder público, o que pode incluir desde incidências sobre projetos urbanísticos até a negociação sobre casos específicos de embargos e demolições. Também foi relatado que o tráfico impede, por meios violentos, a ação da fiscalização sobre seus empreendimentos, o que acaba por desmoralizá-la em um âmbito mais amplo. Um dos moradores indicou, ainda que com pouca convicção, que há casos em que tanto o tráfico como os moradores comuns subornaram os fiscais para romper com as normas estabelecidas. Nesse caso, foi indicado que o pagamento é feito pela autorização, diferentemente do

que ocorre com o Escritório do Crime, que o faz negociando a cada flagrante, como sugerido na conversa telefônica reproduzida.

A cobrança de taxas costuma ser uma prática associada às milícias e, nos últimos anos, difundiu-se a ideia de que o tráfico está imitando a prática das milícias. No entanto, em algumas favelas, já encontramos um esquema bastante avançado de tributação de produtos e serviços envolvendo ou não o domínio sobre a associação de moradores. Foi indicada a taxa de gás, água, cerveja, carvão, vans e mototáxis, lojistas e comerciantes de rua, TV a cabo, internet e condomínio, além da taxa de proteção na produção imobiliária. Uma parte dos produtos e serviços é tributada no fornecimento aos comerciantes locais; outra, na garantia do monopólio a determinado comerciante. Também foi identificada, na Maré, a produção de imóveis comerciais para aluguel em espaços públicos. Segundo uma moradora, o comércio local também está sendo utilizado para o escoamento de produtos oriundos de roubos de carga.⁴⁹

Em um seminário organizado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, determinada moradora da Indiana, na Tijuca, indica que a distribuição de apartamentos produzidos para a realocação da população removida na favela foi negociada com o tráfico:

Uma casa, até 11 apartamentos foram sendo distribuídos e as pessoas lá da secretaria de habitação negociavam também, apartamentos, com o “poder paralelo”. Isso não acontece só na Indiana não, mas na Indiana foi muito explícito. [...] Dão a um presidente de Associação de Moradores: — “olha, quando você quiser seus apartamentos, você pega eles com o presidente da Associação de Moradores”. É assim que se distribui apartamentos? (Kawahara, 2018, p. 118)

O controle sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público também costuma ser atribuído exclusivamente à milícia, no entanto, esse depoimento indica que tal prática não é tão incomum no caso do tráfico. As estratégias são diferentes nos dois casos. Geralmente, é relatada uma entrada posterior das milícias com a implementação de esquemas de extorsão e de expulsão de moradores. No caso da Indiana, o tráfico negociou a distribuição dos apartamentos diretamente com o poder público.

Conclusão

Para Marx, o capital é um modo de igualdade homogeneizante que constitui a equiparação universal dos heterogêneos, isto é, a equiparação universal entre produtos do trabalho é a equiparação universal entre indivíduos humanos e o modo de universalidade do capitalismo se constitui na “equiparação em lugar da comunidade e da universalidade efetivas” (Marx, 2011, p. 109). Em *Nação, raça, classe*, Balibar e Wallerstein (2021) defendem que o universalismo iluminista carrega um impulso classificatório sobre o qual se assenta a hierarquização da humanidade. Em “O valor dos pobres”, Feltran (2014) sugere que esquadrihar e essencializar os recortes produzidos é a função primeira da “maquinaria de governo” e que isso permite valorar os grupos. Ainda que bandidos, trabalhadores, policiais, *playboys* e outros grupos sejam figurados em universos morais distintos, a monetização das relações garante um modo de vida comum, ou seja, “O dinheiro é objetivamente elevado ao estatuto de forma mediadora entre grupos populacionais em conflito”

(ibid., p. 497). Para o autor, a centralidade da “questão social” é deslocada dos “trabalhadores” e do direito social universalista para os “marginais” e a prevenção da violência. Nesse quadro, a população é dividida entre o bandido a encarcerar e o “consumidor” ou “empreendedor” a inserir via mercado.

Esse modelo fica bastante explícito no discurso de alguns formuladores de políticas públicas como o de Hernando de Soto, no Banco Mundial; Marcelo Neri, na FGV; Ricardo Henriques, na Secretaria Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (SEASDH). A que se resume a integração nesse quadro? Para De Soto (2019), a favela é uma ciclópica reserva de capital morto que, se reativada, poderia gerar ciclos econômicos virtuosos, beneficiando o conjunto da sociedade. Para Neri (2011), o ponto fundamental são os ganhos de capital e de arrecadação, a sustentabilidade das políticas públicas – em seu caso específico, da UPP – depende do superávit estatal. A ideia fundamental é que a favela abriga um mercado consumidor e uma capacidade produtiva que pode ser “incorporada” e incentivada. Para De Soto (2019), a legalização dos imóveis poderia gerar um ativo a ser investido em empreendimentos de toda natureza. Para Neri (2011), a “pacificação” é o ponto de partida para a criação de um ambiente de estabilidade favorável para os investimentos. É curioso que, ainda que no interior do paradigma da integração, o ponto de partida das análises seja uma vocação natural dos favelados para o empreendedorismo. Henriques, em entrevista para o jornal *O Globo* (Rocha, 2010), é ainda mais surpreendente em sua análise. Para o ex-secretário, o “pré-sal” dessa investida estatal é o jovem que, treinado pelo tráfico, reúne as principais virtudes necessárias para o mercado de trabalho. Em suas palavras:

O jovem tem grandes fragilidades, como baixíssima escolaridade, mas uma grande capacidade de iniciativa, de trabalhar em equipe e de fazer que os outros trabalhem, tudo o que o mercado de trabalho valoriza hoje. E aprenderam tudo isso no mundo do tráfico, da ilegalidade.

Para Botelho (2013, p. 202), na realidade, pacificar e servir as favelas de modo a incentivar atividades econômicas que logo serão taxadas já é uma prática antiga do tráfico e da milícia e, afinal, esses grupos são a vanguarda do tipo de operação colocada em prática pela UPP.

Se até um representante do governo de um dos maiores estados do país se refere ao tráfico como um eficiente capacitador de jovens para o mercado de trabalho, cabe analisar o tráfico e a milícia como estruturas empresariais e, como tais, o que elas mobilizam é o trabalho. Aqui o que foi separado pelo governo em “públicos-alvo” a serem encarcerados ou absorvidos volta a se unir sob o signo do trabalho. Isso ocorre em dois sentidos, no primeiro, já indicado por Feltran (2014), as relações entre policiais e criminosos, criminosos e moradores, locadores e locatários são mediadas pelo dinheiro, isto é, pelo trabalho, na forma de “arregos”, taxas e aluguéis, e a retirada desse mediador resulta em conflitos, como as operações policiais, expulsões e despejos; no segundo, a eficácia da atividade criminosa depende de ela própria ser entendida como um trabalho. Para Arantes (2011, p. 35), ao analisar o mecanismo neoliberal de mediação entre opressores e explorados, Christophe Dejours pôde perceber que “[...] a fonte da banalização do mal é menos o vazio do pensamento [...] do que o trabalho”. Segundo o autor, Dejours, em sua redefinição do processo de trabalho, “[...] ilumina as duas épocas históricas [o holocausto nazista e a acumulação

neoliberal atual] sem amalgamá-las”, com destaque para uma variante de sua descrição: “trabalho é zelo” (ibid.). Se o holocausto não seria possível sem o espírito da racionalidade instrumental, para Arantes, a dinâmica despe-se de sua carapaça burocrática, mas aumenta a sua capacidade de coordenação; não bastava que os trabalhadores dos campos da morte seguissem ordens, era necessária a colaboração para a execução eficiente. Numa palavra, “*Em nome do trabalho, sempre se poderá valorizar uma desgraça*. Este o segredo de toda ‘colaboração’” (ibid., p. 38).

A alegação de que o trabalho também é central na atividade dos grupos criminosos, tanto na justificação de ações moralmente condenáveis em outros âmbitos como na troca “justa” estabelecida na mediação monetária dos conflitos, é reforçada pela percepção dos próprios integrantes desses grupos. Uma moradora da Maré afirma que, em um episódio, um traficante reivindicou o seu direito ao silêncio, argumentando que havia passado a noite em claro *trabalhando*:

[...] eu ouvi uma voz de homem: “você aí, ô taxista, tira esse som daí, não pensa que só porque eu sou vagabundo, que eu sou traficante, que eu não trabalho, *eu sou trabalhador também*, e eu fiquei a noite toda acordado, agora eu quero dormir”. Aí os caras olharam para cima, um traficante dando ordens, botaram o rabinho entre as pernas... e felizmente não tem mais aquele som todo sábado dando na janela. (Kawahara, 2023, p. 330; grifos meus)

Em uma conversa entre milicianos interceptada pela Gaeco, ambos demonstram se sentirem lesados pelo alto preço cobrado pelos funcionários públicos para a legalização das empresas e a cooperação com os esquemas de ocultação da atividade criminosa.

MANOEL: Conseguiu falar com o cara?
FÁBIO: Falei com ele, ele me ligou. [...] Ele falou que primeiro ele aprova aí depois a gente acerta com ele, o senhor acerta com ele entendeu [...]. MANOEL: Mas só que ele quer Cinco o outro. FÁBIO: Caraca, pô *isso aí tá virando uma máfia*. MANOEL: Eles travam lá pra, ele pediu sabe quanto, Vinte, eu falei que Vinte eu fechava a loja, aí quando foi hoje. FÁBIO: Vinte, caraca. MANOEL: Pelo que tu falou aí ele resolve rápido, quando não pega dinheiro logo é porque resolve. FÁBIO: [...] Tem que resolver logo isso, eu nunca demorei tanto assim pra resolver uma busca prévia, na verdade eu nunca paguei pra ter busca prévia, é a primeira vez. MANOEL: Mas é o mundo que a gente vive. FÁBIO: *Esse país aqui é foda, esse país é uma porcaria*. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 59; grifos meus)

A moralidade explicitada no discurso pressupõe, por um lado, que o risco envolvido na operação estabelece um preço justo e que a violação da equivalência é condenável mesmo em atividades, já por princípio, criminosas. Por outro lado, a noção de que o ganho ilícito do funcionário público depende da prosperidade dos empreendimentos da milícia também é colocada na mesa de negociações. Nessa conjuntura em que os grupos armados extorquem a população, dependendo de seus ganhos para manter as próprias fontes e, por sua vez, o poder público estabelece o mesmo tipo de relação com as facções, notam-se dois caminhos, já destacados por Feltran (2014), para a pacificação: o extermínio e encarceramento; e a monetização dos conflitos sociais. O dinheiro serve para comprar tempo, e a retirada desse elemento mediador pode explodir, como ocorre de forma corriqueira, em conflitos de extrema violência.

Ao mesmo tempo, se a promoção imobiliária na favela é uma realidade anterior ao domínio dos grupos armados e, no modo de

ação desses grupos, é possível detectar uma estrutura empresarial em que elementos como a autonomia dos investidores e a colaboração mútua podem ser encontrados de forma bastante sofisticada, não é de surpreender que os nossos representantes neoliberais das políticas públicas nas favelas tenham esse tipo de reação apologética em relação ao potencial empreendedor encontrado em suas incursões, em especial na figura dos grupos armados. Ao que parece, na busca por inserir as favelas nos

circuitos de mercado existentes, eles encontram uma realização muito mais completa do seu próprio ideal de trabalhador, isto é, alguém capaz de resolver problemas de modo criativo e “fazer que outros trabalhem” (Ricardo Arantes, em entrevista a Rocha, 2010). Este é, para Arantes (2011), o significado da colaboração no neoliberalismo; em nome de sua execução eficaz, o trabalho valoriza a si mesmo, independentemente do quão inimaginável seja o que ele realiza.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-7627-4599>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
iv.zanatta@gmail.com

Nota de Agradecimento

Agradeço aos meus orientadores Cristina Lontra Nacif, Fabrício Leal de Oliveira, Lia de Mattos Rocha e Maria Lais Pereira da Silva, sem os quais este trabalho não seria possível, e ao Adauto Lúcio Cardoso que me possibilita prosseguir com a pesquisa.

Notas

- (1) Hoje os únicos dados mais amplos que podemos mobilizar para a análise do mercado imobiliário nas favelas da cidade do Rio de Janeiro são: o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as análises de imagens aerofotogramétricas realizadas pelo Instituto Pereira Passos – IPP.
- (2) Para uma exposição mais completa do levantamento e análise das fontes apresentadas conforme Kawahara (2023).
- (3) Segundo o autor, o preço dos aluguéis nas favelas do Brasil, em 2006, era em média 2,37% do preço de comercialização, enquanto os preços dos imóveis no restante da cidade tendem a estar abaixo de 1% (Abramo, 2007, pp. 40-41).
- (4) Autorizadas pelo Processo n. 0243673-27.2018.8.19.0001.

- (5) A denúncia indica que, ao longo das investigações, foram identificados os crimes de “poder paralelo ao Estado, com envolvimento em grilagem, construção, ramo imobiliário com venda e locação ilegais de imóveis, receptação de carga roubada, posse e porte ilegal de arma de fogo, extorsão de moradores e comerciantes da região mediante cobrança de taxas referentes ao “serviços” prestados pela malta, ocultação de bens adquiridos com os proventos das atividades ilícitas praticadas através da utilização de “laranjas”, falsificação de documentos públicos, pagamento de propina a agentes públicos, agiotagem, utilização de ligações clandestinas de água e energia para o abastecimento dos empreendimentos imobiliários ilegalmente construídos, prática de homicídio, uso da força como meio de intimidação e demonstração de poder e manutenção da dominação territorial”. (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 11-12)
- (6) A denúncia adiciona os crimes de: “supressão de vegetação protegida, dano às áreas circundantes ao Parque da Tijuca, extração de recursos minerais sem autorização do órgão competente, parcelamento clandestino do solo para fins urbanos, falsificação de documentos, corrupção de agentes públicos, ligações clandestinas de água e energia para abastecimento dos empreendimentos imobiliários construídos ilegalmente, ocultação de bens adquiridos com os proventos das atividades ilícitas e outros delitos necessários para o êxito da exploração imobiliária clandestina, a fim de promover a ocupação, construção, venda, locação, regularização, financiamento e outras atividades relativos a imóveis”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 11)
- (7) “Renato diz que passou para eles o valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), mas que no preço de investidor o imóvel fica R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais)”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 82)
- (8) “VM: Patrão. MANUEL: Fale. VM: Esse relógio aqui do lado do João vai ficar no nome de quem? MANUEL: Bota qualquer diabo aí. VM: Vou botar no do Izamar então”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (9) Inclusive um dos sócios empreendedores preocupado com uma possível queda dos preços diz: “O que que eu vou fazer? Eu contratei uma agência de marketing, né? Eles estão fazendo o impulsionamento no google, facebook, instagram... eu vou botar aquele negócio para andar, entendeu? Aí tô colocando dois corretores, que vão revezar... pra alugar garagem, pra alugar apartamento, pra vender apartamento. Vô colocar o teu no pacote aí, pra gente alugar...”. (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 63-64)
- (10) Como demonstra a fala de um dos sócios empreendedores. “E a outra também eu preciso porque eu compro muita coisa tem que ter um bocado de CNPJ pra fugir do imposto entendeu”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 58)
- (11) “Nesse sentido, a quebra de sigilo bancário e fiscal demonstra a existência de oito depósitos em favor de conta titularizada por BRUNO, no valor total de R\$ 67.727,10, cujo remetente foi Escavusca Comércio de Alimentos (proprietário da franquias Domino’s acima mencionada), ao passo que nenhum depósito em favor de FERNANDO foi detectado”. (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 38-39)
- (12) Um trecho das escutas telefônicas revela uma negociação entre um laranja e um corretor e, em seguida, a autorização do proprietário de fato para a realização da venda do imóvel. “CORRETOR: Fala comigo. MANOEL: O cara não dá Cento e Vinte na mão não? CORRETOR: Não, só tem cento e dez. [...] MANOEL: Homem, vê se bota a sua comissão aí em cima. CORRETOR: Ele não tem dinheiro nenhum, não tem dinheiro nenhum, não tem um real mais, tá cento e dez na agulha. MAURÍCIO: Fala meu amigo, é o Maurício. CORRETOR: Fala Maurício! MAURÍCIO: O cara quer pagar os cento e dez? CORRETOR: Ele só tem os cento e dez na mão, não tem mais um real. MAURÍCIO: Pode pegar” (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 19).

- (13) “A conta de luz geralmente está na conta do proprietário e aí o cara acaba sendo acionado pela light, o nome do cara vai pro SPC, o inquilino vai lá, faz um gato e aí como é que você fica?”. (Kawahara, 2018, p. 149)
- (14) “O referido diálogo revela que uma das manobras utilizadas pela organização criminosa para o abastecimento de energia dos empreendimentos imobiliários era o registro dos relógios em nome de terceiros, “laranjas” da matilha. Um dos principais “laranjas” é Isamar Moura, um dos sócios da empresa ConstruRio Mz, outro empreendimento da organização criminosa”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (15) “Se eu sou o construtor, construo e meu prédio cai, a associação de moradores me tira o terreno”. (Kawahara, 2023, p. 162)
- (16) “A gente tá desmembrando na Prefeitura. É uma plantinha que tem que aprovar na Prefeitura. O arquiteto já fez...”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 37)
- (17) “Indivíduo não identificado, possível engenheiro projetista dos diversos empreendimentos imobiliários da organização criminosa, dá conta da venda de uma das lojas da malta na comunidade de Muzema para a Igreja Universal”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 28)
- (18) “Tá, eu tô levantando ali pra poder fazer, já tem topografia, sondagem, tenho tudo ali. Eu tô levantando com o engenheiro e que é a parte de obra né. Mas você também já tem essa experiência né, Thiago? Tu fez ali né? Você que fez ou terceirizou?”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 58)
- (19) Em conversa com um sócio investidor, um sócio empreendedor solicita ajuda para a busca por novos receptores para dar conta do fluxo de caixa. “Eu recebo, por exemplo, o mercado. O mercado, eu tô entregando pra ele agora, em dezembro, né? Com exceção a esse pedacinho de obra, ele tem que me pagar 700 mil em dez vezes, dez cheques ou 10 promissórias, com a garantia do imóvel. Porra, se tu tiver alguém... às vezes eu preciso, né irmão... porque o meu negócio aqui, o meu fluxo de caixa é pesado, irmão, às vezes descasa. [...] Às vezes eu preciso queimar um chequinho desses... ou dois, ou três. Eu vendi um negócio para uma igreja agora, não é igreja evangélica não, é uma igreja católica, ela me comprou um andar daquele de garagem. [...] Então eu vendi um negócio para eles... 10 parcelas de 100 mil. Eles deram um sinal de 50, aí vão dar mais 50 na escritura, que é do corretor, e vou ter nove de 100. Porra, também é um negócio que se tiver alguém para trocar, fazer um dinheirinho, entendeu? Troca um, troca dois, a gente vai conversar irmão, a gente tem muito negócio para fazer”. (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 56-57)
- (20) “É cara, senão, pô, pega malzão, eu vender mais barato. Se for um negócio é... de ocasião, entendeu? E também eu não poderia falar com eles... eles pagam na hora, mas aí os caras vão ficar depois mal acostumados, entendeu? Eles pagam 130 lá, dá um por cento de renda para eles, entendeu, irmão?”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 56)
- (21) “MANOEL: “Meus dez eu to contigo, é teu entendeu, pode deixar o teu lá, eu to contigo, é teu, agora eu não posso chegar e falar pro Mauricio que o Marquinhos não pode entrar. FRANK: Mas o Mauricio não sabia do acordo né? MANOEL: Ele manda em tudo, como ele não vai mandar no prédio entendeu?”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 20)
- (22) “Antônio: “A área é muito boa. É firme. Dá para fazer um loteamento do caralho. [...] Bruno: E ele tá pedindo quanto? Antônio: Não... aí o coroa é maluco... eles lá tão passando um filme na cabeça deles... são 6 posseiros... cada posseiro quer setecentos mil e ainda tem que dar parece que três milhões para o Alfredo”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 46)
- (23) Biagio: “[...] Aí, bem, pra isso, a gente tem que fazer: tem que dar 2 e 100 pro cara lá que tá vendendo, e a gente vai fazer um documento que a gente fica dono de 2/3 do empreendimento e 1/3 é pra recuperação dele”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 58)

- (24) Regueira, Boasson e Brasil (2018) relatam que uma praça foi invadida pela milícia, que construiu no local uma casa de shows.
- (25) “Os envolvidos recolhem taxas referentes ao gatonet (cinquenta reais), internet (setenta reais), gás (noventa reais) e gato de luz (cem reais) por residência. Relata que os moradores que não pagarem são expulsos de suas próprias residências, que depois são alugadas de forma irregular pelos envolvidos”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 83)
- (26) “Estão vendendo as calçadas das casas para colocação de barracas e na beira do rio também vendeu pontos para barracas. No início do areal, onde existia uma escola municipal que desabou, ocuparam o terreno e transformaram em estacionamento”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 35)
- (27) “Eles cobram cerca de R\$50,00 mensais de cada comerciante, realizam prática de agiotagem e se apropriam de terrenos para revender”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 22)
- (28) “Na comunidade Rio das Pedras, localiza-se a associação de moradores onde podem ser encontrados diariamente, a partir das 13h, os milicianos "Dalmir Pereira Barbosa", "Mauricio Silva da Costa", "Adriano Magalhães da Nóbrega" e "Jorge Alberto Moretti", vulgo "Beto Bomba" (não caracterizados), que extorquem os comerciantes e moradores do local”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 40)
- (29) “[Os membros da organização] cometem os crimes de homicídio, extorsão de comerciantes, instalações clandestinas de internet e venda ilegal de botijões de gás. [Segundo os relatos,] eles também podem ser encontrados na praça da associação, às quartas-feiras, depois das 17h”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 40)
- (30) “O denunciado Jorge Alberto Moreth, epíteto de “Beto Bomba”, é o presidente da Associação de Moradores da comunidade de Rio das Pedras, onde se consolidam as transações de compra e venda dos imóveis construídos ilegalmente, bem como são manipulados os documentos necessários às operações ilícitas realizadas”. (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 51-52)
- (31) “Rio das Pedras. No endereço citado, fica a associação de moradores, onde o presidente "Roberto Moreti", vulgo "Beto Bomba", o vice-presidente "Fabrício" e um indivíduo, vulgo "Laerte", são milicianos. Com um grupo, eles invadem as residências, dizendo estar à procura de armas e drogas, mas furtam os pertences dos moradores. Alguns dos milicianos abusam de meninas adolescentes na presença dos familiares e, por medo, as famílias não os denunciam e fogem do local. Os milicianos estão executando moradores de rua da comunidade e adolescentes que são usuários de drogas”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 53)
- (32) “[Os relatos acrescentam] que os citados cobram taxas no valor de R\$100,00 a R\$1.000,00 por mês dos comerciantes da localidade. [Finalizam] informando que eles estão construindo lojas em vias públicas e vendendo os pontos das lojas”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 53)
- (33) “No interior da comunidade Rio das Pedras, localiza-se a associação de moradores onde pode ser encontrado o presidente "Jorge Alberto Moreti", vulgo "Beto Bomba ou Beto Moreti", e seu braço direito "Fabrício" que realiza a venda das calçadas de moradores da comunidade. Ele vendeu a praça situada na rua Turmalina, ao lado do restaurante Serra Grande”. (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 53- 54)
- (34) “Complementa a denúncia 4603.3.2016 e informa que, na rua mencionada, localiza-se a associação de moradores, cujo presidente "Beto Bomba", com milicianos da localidade (não identificados), está cobrando dos moradores taxas de segurança”. (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 53-54)
- (35) “De acordo com o Relatório Final da CPI das milícias, o denunciado Jorge Alberto teria sido eleito, pela força da milícia, presidente da Associação de Moradores de Rio das Pedras, em 17/10/2008, local onde se encontra exercendo seu domínio até a presente data”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 52)

- (36) “Aí o cara chamou aqui e falou que o Beto Bomba falou aqui que amanhã vai ter Operação pediu pra tirar a escada aqui, pediu pra ninguém trabalhar aqui na obra” (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 52).
- (37) Cinco parlamentares foram citados na CPI das milícias; três deles foram condenados.
- (38) “Diálogo interceptado na data de 16/10/2018, às 16h56min30seg, revela o denunciado Manoel insinuando que o denunciado Fábio oferecesse vantagem ilícita a funcionário público em troca da liberação de empresa comandada pela malta criminoso”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 65)
- (39) “Conversa entre o denunciado ANTÔNIO e pessoa identificada como Rafael demonstra não só o liame entre os denunciados BRUNO, ANTÔNIO e THIAGO na execução de loteamentos e construções clandestinas como também comprova que a atividade é realizada mediante corrupção de servidores públicos que recebem dinheiro para não impedirem os empreendimentos ilícitos”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 44)
- (40) “Tem os documentos aí, está com o advogado do Thiago, fala com o Bruno que está com o advogado do Thiago aí... e tá todos os pipa, tá o pedidos que foi feito para a CEDAE, entendeu... que nós estamos usando é pipa, que o Ricardo já arrancou a tubulação toda...”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 67)
- (41) “Dos diálogos interceptados verifica-se que o denunciado Manoel não só negociava os valores de locação e venda dos imóveis, mas atuava como verdadeiro síndico dos condomínios pertencentes à malta, resolvendo quaisquer tipos de problemas dos moradores”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 28)
- (42) “Você tem condomínios com porteira e aí você entra no guichê da... eu vi isso, os caras com talonários para o pagamento dos condomínios. Do jeito que é, aquilo ali é financiado pela milícia, imagina quanto dinheiro a milícia ganha com cada talão desse. E com certeza o vigia que está ali é uma pessoa dessa rede da milícia, não é um cara qualquer que está movimentando um dinheiro daquele valor. Eu vi os talões de condomínio na mesa”. (Kawahara, 2023, p. 308)
- (43) “[...] então avisa aí os dois, se não pagar hoje amanhã de noite não entra ninguém mais se não pagar”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (44) Não identificada a fim de proteger os entrevistados.
- (45) “Não, isso é um... o tráfico tem muita coisa no nome de outras pessoas, essas pessoas são laranjas, você tem um prédio sendo construído é o João que está lá, mas na verdade é do Joaquim, todo mundo conhece o João que é o dono, passa recibo e tudo, mas é do tráfico. Tem o seu João que é o dono mesmo, mas ele tem a permissão do tráfico para construir, mas tem muitos caras que são testa de ferro. Tem uma loja de móveis aqui grande, é do tráfico, mas todo mundo sabe quem é o cara que está lá. Ele tem um padrão, tem um percentual bom para ele, diferente de um laranja comum, porque ele mora em São Conrado, ele tem carro com motorista, tem vida né? Não sei se é bem um laranja, mais sócio né”. (Kawahara, 2023, pp. 253-254)
- (46) “Eu não sei nenhum caso berrante [de inadimplência]. Eu sei que algumas imobiliárias também são ligadas ao tráfico e aí ninguém vai deixar de pagar ele né? Ou paga ou muda. [...] Agora quanto a despejo, eu acho que é possível que... uma só imobiliária, eu só sei de uma que é ligada, é provável que essa imobiliária que é ligada faça despejo forçado. Eu não sei de caso, mas é possível que faça”. (Kawahara, 2023, p. 166)
- (47) Segundo um morador de uma favela da Zona Sul: “A UPP resolvia tudo, o cara estava precisando de uma manilha, falou com o major, no dia seguinte estava pronto, “mas não é papel dele, tem que falar com a RA [...], mas falar com a RA é o mesmo que nada”. Você tira o tráfico e bota a polícia, ela decide tudo, mas não é ela que tem que resolver as coisas”. (Kawahara, 2018, p. 116)

- (48) Segundo um representante de associação de moradores, ocorre “muito despejo, toda hora, várias vezes no mesmo mês, quase todo dia. O oficial de justiça passa na associação. Também procuram a associação para mediar, mas a associação não tem autonomia para tirar ninguém. [...] nós mandamos entrar na justiça”. (Kawahara, 2018, p. 151)
- (49) “De dois ou três anos para cá está tendo roubo de carga. Eu vi um caminhão entrando e a gente sempre teve uma feira em um determinado dia que chama feira de Itaipava vendendo roupas, só que agora vende produtos roubados também. Horrível né, bem mais barato. A gente descobriu, porque muitas roupas vêm com a etiqueta da loja, na esquina lá tinha um monte de vestido bonito, eu fui olhar, estava lá a etiqueta da C&A, com o preço, aí o garoto que estava lá cuidando falou: ‘ó tia, metade do preço aí viu’”. (Kawahara, 2023, p. 183)

Referências

- ABRAMO, P. (2003). A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. *Coleção Estudos Cariocas (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro)*. Rio de Janeiro, n. 20030301.
- _____. (2007). A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-64.
- ABRAMO, P.; FARIA, T. C. (1998). Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP). *Anais*. Caxambu, pp. 421-456.
- ABRAMO, P.; RAMOS, F. R. (2022). “Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas”. In: SANTOS, E. C. *Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- ALERJ (2008). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, [s.n.].
- ARANTES, P. (2011). Sale Boulot: uma janela sobre o mais colossal trabalho sujo da história: uma visão no laboratório francês do sofrimento social. *Tempo Social*, v. 23, n. 1, pp. 31-66.
- BALIBAR, E.; WALLERSTEIN, I. (2021). *Raça, nação, classe: as identidades ambíguas*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1988.
- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, pp. 379-385.
- BOTELHO, M. L. (2013). “Crise urbana no Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres”. In: BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo, Boitempo.
- BRICEÑO-LEON, R. (2008). Libertad para alquilar: el mercado informal de vivienda de Caracas. *Territórios*. Bogotá, v. 18-19, pp. 103-127.

- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro 2008-2011*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CORRÊA, R. L. (2016) "Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão". In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- DE SOTO, H. (2019). *El misterio del capital*. Lima, Editorial Planeta Perú.
- FELTRAN, G. de S. (2014). O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Cadernos CRH*. Salvador, v. 27, n. 72, pp. 495-512.
- GAECO/MPRJ (2019). Denúncia REF.: MPRJ 201801270571. Rio de Janeiro, [s.n.].
- _____ (2019). Denúncia n. 2006. Rio de Janeiro, [s.n.].
- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021). *Expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, [s.n.].
- GONÇALVES, R. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro, Pallas/PUC-Rio.
- JARAMILLO, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territórios*. Bogotá, v. 18-19, pp. 11-15.
- KAWAHARA, I. Z. (2018). *A produção do espaço na favela: elementos para a análise do mercado imobiliário*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____ (2023). *Mercado imobiliário em favelas: um estudo sobre os promotores imobiliários*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- MAGALHÃES, A. F. et al. (2012). O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: 'informalidade' ou outras formas de formalidade? In: XV ENANPUR. *Anais...* São Paulo, v. 15, n. 1.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MARX, K. (2011). *Grundrisse*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1857/1858.
- _____ (2013). *O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1867.
- _____ (2017). *O capital: crítica da economia política: livro III: o porcesso global da produção capitalista*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1894.
- NAZARETH, M. B. F.; ZUQUIM, M. de L. (2016). Núcleo urbanizado: uma nova (velha) cidade? In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, Rio de Janeiro.
- NERI, M. (2011). *UPP² e a economia da Rocinha e do Alemão: do choque de ordem ao de progresso (UPP*Upgrades Produtivos Populares = UPP²)*. Rio de Janeiro, FGV.
- REGUEIRA, C.; BOASSON, G.; BRASIL, M. (2018). *Milícia invade áreas públicas e constrói prédios em Rio das Pedras, no Rio*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/10/22/milicia-invade-areas-publicas-e-construi-predios-em-rio-das-pedras-no-rio.ghml>>. Acesso em: 5 mar 2023.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2015). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIO DE JANEIRO (2018) Lei Complementar n. 188, de 12 de junho. Altera dispositivos das Leis Complementares n. 160 e 161, ambas de 15 de dezembro de 2015, e da Lei Complementar n. 165, de 19 de maio de 2016 e dá outras providências. Rio de Janeiro, DCM n. 84, pp. 3-4.

ROCHA, C. (2010). *Após pacificação, UPP social é a aposta do secretário estadual de Assistência Social para levar cidadania às favelas*. Disponível em: <glo.bo/44aOHup>. Acesso em: 5 mar 2023.

ROCHA, L. de M. (2008). Território, política e criminalidade violenta em uma favela carioca: limites e possibilidades para a atuação das associações de moradores. *Os Urbanitas. Revista de Antropologia Urbana*, v. 5, n. 8.

SUGAI, M. I. (2009). "Há favelas e pobreza na 'Ilha da Magia'?" In: ABRAMO, P. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Antac, v. 10.

TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. Madrid, Siglo Veintiuno.

Texto recebido em 14/dez/2023

Texto aprovado em 15/abr/2024

Armed groups and the organization of work in the real estate market

Os grupos armados e a organização do trabalho no mercado imobiliário

Ivan Zanatta Kawahara [1]

Abstract

The article results from a broader investigation into the real estate market in slums. Here, I focus on characterizing the actions of armed groups and their mode of organization in this market. In the first section, I argue that the armed groups are not the only ones active in real estate promotion in the slums; on the contrary, there is a diversity of agents, and I ground the growth and profitability of this activity in the very dynamics of accumulation inherent in the capitalist society. In the second and third sections, I characterize the organizational structures of drug trafficking and the militia in the real estate market. In the conclusion section, I defend the hypothesis that these organizational structures, in fact, mirror the neoliberal organization of work and are justified by it.

Keywords: real estate promotion; armed groups; militia; drug trafficking; work.

Resumo

Este artigo é resultado de uma investigação mais ampla sobre o mercado imobiliário em favelas. Aqui me limito a caracterizar a ação dos grupos armados e o seu modo de organização nesse mercado. Na primeira parte, defendo que os grupos armados não são os únicos atuantes na promoção imobiliária nas favelas, ao contrário, há uma diversidade de agentes, e fundamento o crescimento e a lucratividade dessa atividade na própria dinâmica de acumulação inerente à sociedade capitalista. Na segunda e na terceira, busco caracterizar as estruturas organizativas do tráfico e da milícia no mercado imobiliário. Na conclusão, defendo a hipótese de que essas estruturas organizativas, na realidade, espelham a organização neoliberal do trabalho e se justificam a partir dela.

Palavras-chave: promoção imobiliária; grupos armados; milícia; tráfico de drogas; trabalho.



Introduction

This article is the outcome of research on the real estate market in favelas that I have been carrying out over the last seven years (2016-2023) in my master's thesis (Kawahara, 2018) defended at the Urban and Regional Planning Research Institute of the Federal University of Rio de Janeiro (2016-2018) and in my doctoral thesis (Kawahara, 2023) developed in the Graduate Program in Architecture and Urbanism at the Fluminense Federal University (2019-2023), which is being continued within the scope of the Rio de Janeiro branch of the Observatory of the Metropolis.

I address, specifically, the action of armed groups and their mode of organization in the real estate market of Rio de Janeiro's slums. Over the first part, I advocate there is a diversity of real estate developers in slums who are frequently neglected by common sense, public policies and academic or technical studies, what ended up cementing the discourse, recently mobilized by Rio de Janeiro's City Hall, that the armed groups are alone the detainers of sufficient means to work out those types of investments in slums. I also characterize real estate development as a specific mode of rentist accumulation, which footing can be found in capitalist accumulation dynamics that, on the one hand, tend to increase land rent, generating a specific type of monopoly income as result of the increment in demand right on that market share. In the second and third parts, I'm looking for characterizing organizational structures of drug traffic and the *militia* in the real estate

market, identifying relevant agents, their functions and the interdependence relations that guarantee the consistency of the activities performed by those groups. In conclusion, I claim the hypotheses that those organizational structures actually mirror the neoliberal organization of labor and justify themselves as from it.

From the scarcity of continuous and of broader amplitude data on the real estate market in slums¹ and the escalation of that hardship with regard to the action of armed groups over that market, follows that the empirical survey and the material from secondary sources utilized in this article are of pretty heterogeneous kinds.²

- Survey and systematization of the bibliography produced in Brazil and Latin America on the real estate market in slums;
- Survey and systematization of studies produced by institutions, like city halls, Fundação Getulio Vargas (FGV) and the World Bank, on the real estate market in slums;
- Monitoring media's production and circulation on the topic; 746 media contents have been categorized and archived;
- Semi-structured in-depth interviews – seven of them with officials and scholars active in areas of interest, three with slum residents qualified insiders, five with landlords, one with a business owner, three with real estate agents and two with spokesmen from resident's associations active in slums;
- Analysis and systematization of complaints filed by ministério público against the militias and with complaints on those groups real estate production.

Here also, was mobilized, even though under a less systemized shape, my field experience, specially on the registration of housing units in the land regularization programs in Rocinha, Complexo da Tijuca (which houses the Turano, Formiga, Borel, Tijuçu and Mata Machado slums), Manguinhos, Tijuquinha, Babilônia and Chapéu Mangueira between 2013 and 2015.

Real estate developers

Abramo and Faria (1998, p. 144) claim that the migratory processes, poverty's rise, land appreciation and the discontinuity of state-owned housing production generated demand that, appended to state-owned urbanization investments and *autourbanização*, resulted in a competitive real estate market in slums. As in their interpretation: "so, the slum ceases to be a remedy to the low income family's housing problems, to become just as like in the 'legal' city a place of market" (ibid.). Later, Abramo's model (2003, p. 1) divides the access to land into the logics of market, State and necessity. The logic of necessity would result from the incapacity of rendering universal access to housing by the logics of State and of market. Housing necessity's growth joined by the elasticity of housing stocks produced by this logic would generate the competitive "informal" market. It follows that the logic of the market would split into legal and illegal (ibid.).

Such a model does have important implications in its reading. If the totality of "informal production" is mobilized by the logic of necessity and, consequently, the building finality always is family occupation, the real

estate stocks are limited to the existent stock produced under those molds and to the small subdivisions and extensions. Real estate production oriented towards the market is, *a priori*, interdicted.

The same argument is present in the works of various authors that take part in the research networks organized by Abramo (Info-Solo and InfoMercados-AL). According to Sugai (2009, p. 109): "Visibly the estate's attributes as use value supplant its interest as exchange value, which means, immediately the house is of interest more by its use qualities than by possibility of commercialization and investment". Jaramillo claims that (2008, p. 29): "[...] this form of production isn't oriented towards the market, neither the assets produced in it destined to become commodities". According to Briceño-Leon (2008, p. 105), that which prevented the perception that there is a real estate market in slums was the "necessity ethics", i.e: "the informal market was bad because it disrupted the ethical sustenance which justified, or at least rendered comprehensible and condoned the existence of informal urban housing". However, he argues that: "the existence of a landlord dedicated to the exploitation of others is not the case, the case is equally poor families looking for making an asset of theirs profitable" (ibid., p. 117). It's curious that the same ethical presupposition utilized to justify the blindness of other authors to the existence of the real estate market in slums would be utilized to negate any type of market-oriented real estate production. The question to make, in this case, is: Why would landowners in slums limit themselves to income supplement and formation of sources for retirement? Briceño-Leon's answer is: to not exploit poorer families (ibid.). Just like the author accuses the others of

justifying slums by means of poverty, he justifies the real estate market as a form of survival and condemns profit as misuse of occupied land. Subsidizes the restriction of the right to property in slums. The idea of illegality conducts implicit morals that, in one case, limit property to the direct use of producers and, in another case, to the circulation of estate produced, initially, for housing (admitting only small extensions).

The reduction of slums to family ownership, effectively, goes on as Pressuposto of public policy formulation and of slum's comprehension in a broader way. The work developed by Abramo and other scholars dedicated to the real estate market in slums is fundamental for its rupture. However, numerous are the contributions also, some of them previous, indicating that the market-oriented real estate production is not something new, what should not be used for questioning the legitimacy of the occupation of land by slums, but to understand that real estate development, in those spaces, is not born with the *militia* or with the ruling of armed groups in general and, much less, is their exclusive activity.

Generalization of the relationship between real estate development and the action of drug traffickers and *militianos* had effect, for instance, in public policies. In 2020 municipal elections, the great deed publicized by ex-mayor Marcelo Crivella in repressing *militia's* activity was the demolition of more than 200 buildings supposedly associated with those groups actions. When taking over in 2021, Eduardo Paes enters into a partnership with Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) towards the demolition of buildings still not occupied, announcing more than three

thousand demolitions by 2023. The mayor even justified previous evictions like the one on Vila Autódromo as a way of repressing criminal groups (Eduardo Paes, 2021). Under the same justification, there were demolitions in Maré slum. Local newspaper, *Maré de Notícias*, questioned such involvement, indicating still, that the buildings have been occupied for over a year (Euclides, 2021). Mayor's justification for establishing a relationship between all new buildings and crime is blatantly related to the idea that the poverty condition in slums would prevent the development of a market-oriented real estate production. In his own ironic words: "Never in my life have I seen the poor amass so much money to build slabs".

Actually, the direct exploitation of real estate production by criminal groups seems to, quite the contrary, mirror an existent dynamic. According to one of the *ex-militianos* interviewed by Manso, whom the author call by the nickname Lobo, in 2002, when the group was limited to the security market, they already noticed the potential of the real estate sector:

When I started working with the militias, we used to see a *paraíba* with a brand-new car, coming from Rio das Pedras. We'd do our survey, asked around if he was a militiaman and people would say: "No, the guy owns thirty *lajes* in the slum". Then the militias started doing as such. (Manso, 2020, p. 13)

An emblematic case is the *Empire State* of Rocinha, an eleven-story-tall building, with 77 *quitinetes*, that can be seen by satellite images since at least the year 2000. That is an exception in terms of magnitude, but, in the land regularization projects I've worked on, the presence of buildings housing six or

eight different properties wasn't rare. Among the landowners interviewed by me there was a civil servant; he inherited land from his mother-in-law, bought some more and built six apartments, which he intends to split in a larger quantity of *quitinetes* so he can rent them more easily. Another interviewee was a partner of a hardware store, he sold the house where he used to live, in a slum, and bought land in another slum where he built four *quitinetes* and two apartments for rent. A civil servant and community leader affirms he bought and reformed a building, which resulted in ten apartments for rent. According to Magalhães et al. (2012, p. 5): "in the cases studied [Quinta do Caju e Parque Royal], some 'big landowners' appear already, like a businessman that has twenty properties listed under his name on the city hall records, not to speak of the ones registered under his son's". A civil servant related knowing of a Rocinha slum resident that, beyond his business, accumulated 22 *quitinetes* for rent:

[...] I interviewed a guy there that told me he arrived penniless at Rocinha when he was thirteen, fourteen years old, and had no one to give him shelter. He didn't know anybody, he came to Rio from the Northeast and went to Rocinha. When I met him, he had two hardware stores, a delivery truck and 22 *quitinetes* for rent. He said one line, that I even wrote on the research proposal, "if the guy is stubborn here in Rocinha he gets rich". (Kawahara, 2023, pp. 246-247)

Identifying real estate development in slums (and the illustrated situations seem, actually, very common) has some important consequences. Firstly, real estate development

has a mode of expanded reproduction that tends to generalize itself. Profits from each enterprise enable future production, and the competition between various developers push an emergent production. In second place, real estate development has an important share of its profits based upon the increment of ground rent derived from the transformation and intensification of land use. The growing preoccupation with the verticalization of slums might be related to the stronger presence of the real estate developers. In third place, the real estate development expansion tends to produce, in other land, a befitting ground rent with the transformation produced by those agents, thence, the added rent becomes a barrier to other types of production (unfamiliar housing, for instance), reinforcing such generalization. At last, the rent has a homogenizing character upon the constructive typology. In identifying a more profitable type of real estate product, the developers tend to reproduce it until its substitution by another one that will generate even more gains. The recurrence of the *quitinetes* for rent on the testimonies of real estate developers might have this foundation.

The preference for rent has been highlighted by the real estate developers I interviewed. Their justifications are: the guarantee of permanent gain, the favorable rental value in relation to sale and the ease to find tenants in relation to buyers, due to the capacity to pay that the demanding public presents. Moreover, other interviewees indicate that the ease for evictions and the increase of workers in temporary jobs could be factors working towards the rental of property.

For Abramo (2007), one of the mysteries of the slum's real estate market is the high sale price compared to the rest of the city and that rent price is even higher.³ The hypothesis which I've been working with is that the capital's own dynamic and the way the real estate market is structured in the rest of the city can justify the high earnings in slums. For Marx (2011, pp. 588-589), capital is a contradiction in process because by means of technical development it "presses to reduce labor time to a minimum, while it posits labor time on the other side, as sole measure and source of wealth" . Relative superpopulation production is the general law of capitalist accumulation (Marx, 2013). The other side of the same process is the ground rent continuous growth result of the capital embedded to land at each technical revolution (differential rent). Topalov (1984, pp. 242-243) adds that allotment and housing production, in cities limits, generate a sudden increase of invested capital by surface unit in those areas (absolute rent), what lowers the productivity and the rental advantages of land that serves as fundament for the differential rents, i.e, each new allotment embedded in housing production elevates the differential rents in the rest of the city. Labor's dispensability (that has, as consequence, the relative reduction of salaries), added to the tendency of ground rent elevation, generates an increasing demand, precisely in houses produced for the poorest is, according to Marx, where predominate the monopoly price (2017, pp. 833-834). Ribeiro (2015, p. 208) identifies the same process in XIX century's Rio de Janeiro cortiços . For the author, the early emergence of the reserve army of labor and the low mobility generated a monopoly situation

favorable to rentier housing production. In our case, the mobility, although restricted, is much bigger. However, in relation to other sectors of the real estate market the barrier remains significant, not only because of the prices, but we must consider a set of costs attached to the place of residence, the imposed requirements for the rent of a property or for loan assignment and even the means of social insertion of certain people in certain environments.

That type of monopoly rent exacts the real estate promoter to consider its demand payment capacity and, at the same time, allows it to extract the most out of that capacity. The incidence of *quitinetes* could be the result of that type of calculation. If the monopoly rents depend more on the payment capacity of the demand than the real estate product, considering the impossibility of that demand flowing to other markets, producing the maximum amount of housing units in the minimal space can be a means of potentializing profit. Nevertheless, even in slums' interior, a segmentation of the real estate market seems to exist. Though developers' power of monopoly enables them to reduce housing conditions in order to increase gains, rooms to rent, housing in the basement and in high geological risk areas, for instance, must be established limits that the promoter cannot trespass as to keep the demand. Also indicated, however, was that bigger housing units prevail in real estate development in certain areas, receiving people that "moved up in the world" out of other slums, people from other spots and people expelled from higher sectors of the real estate market due to the increase of prices or the deterioration of living conditions.

In this context, real estate development is not just a barrier preventing the poorest people from accessing housing in the favela. Even though it restricts access to land, the verticalization capacity and gains in scale can make the real estate product cheaper, as well as increasing real estate stocks, often meaning the only means of access to housing for part of the population without the resources even for self-building. In other words, even though it may result in a drop in general living conditions, in order to ensure profitability, real estate development must be established as a means of access to housing. The predominance of *quitinetes* for rent has been justified as a way of adapting the product to demand.

What from the point of view of the real estate market in general is unsolvable real estate demand (referring to the housing needs of cities) is converted into potential real estate market demand in favelas. Demand's inability to flow to other types of housing production results in an additional difficulty in restricting real estate development, even in cases where its activity is intertwined with drug trafficking or the militia. The occupation of these properties constitutes a kind of "human barrier" that makes it difficult to demolish them. Even the anticipation of inspection seems to be prevented from becoming widespread by the force of this demand. Benmergui and Gonçalves (2019) have already pointed out this difficulty. For the authors, in the city government's attempt to demolish buildings produced by the militia, the Public Defender's Office found itself at a crossroads, where defending residents who have legally acquired their properties seems to result in indirect benefits for the militia.

Considering the public authorities' lack of capacity to provide alternatives for the affected population, the right to housing also seems to be at risk at this crossroads.

Militia's real estate development

On January 14, 2019, a complaint was filed by the MPRJ's Special Action Group to Combat Organized Crime (Gaeco) (2019) based on an investigation carried out through wiretaps, breach of cell phone confidentiality and bank and tax data⁴ and reports of crimes received through the *Disque-Denúncia* complaint line. The main faction under investigation is the "Escritório do Crime", active in Muzema, Rio das Pedras and the surrounding areas, accused of criminal organization.⁵ In order to carry out the arrests of the *militia* members under investigation, the following operations were carried out: on January 22, 2019, Operation "Intocáveis I"; on January 30, 2019, Operation "Intocáveis II"; and on September 2, 2020, Operation "Intocáveis III".

On 13/6/2019, a complaint was issued by the Specialized Environmental Action Group (Gaema) of the MPRJ (2019), as a result of the authorization to share the evidence collected throughout the process involving the "Untouchables" operation and the work of Gaema/MPRJ in the areas in question. This complaint is the outcome of an investigation launched in 2014 by Civil Inquiry MA n. 7925, which investigates the practice of irregular suppression of vegetation and mineral extraction in and around Muzema.⁶

It is worth noting, as will be seen below, that the real estate market is central to both complaints. Although the final report of the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI) into the militias, in 2008, contains numerous mentions of crimes linked to this market, there is a greater emphasis on taxing businesses and services and on dominating alternative means of transportation. The *militias* end up being known for this type of economic exploitation. It's hard to say whether we have long ignored the importance of the real estate market for the *militias* or whether this is an effective change in their practice; perhaps both.

The fact that the CPI investigating the militias was based on complaints raised by *Disque-Milicias* and other anonymous accusations, and that the most recent material produced by the MPRJ had access to communications between the *militia* members, may also be an important element, considering that the allegations against the militias, to this day, focus on the ways in which these groups extort people. For Manso (2020, p. 96), the population avoided denouncing the militias' real estate production because: "the militiamen, after all, provided residents with basic necessities, something that the state was unable to do".

According to the IBGE Census, the population of Rio das Pedras grew from 39,506 in 12,101 households in 2000 to 54,776 in 18,692 households in 2010. Muzema's growth is more impressive, from 358 people in 110 households in 2000 to 4,503 people in 1,528 households in 2010. The question is how much of this production was carried out by the militia.

Although we don't have enough data to measure the militia's production, we can claim that in addition to being a highly profitable business, real estate production boosts local consumption, increasing the number of developments and the profit of each one, which increases the possibility of taxation, both on businesses and directly on consumption (gas, transportation, cable TV, among others) and on the security service offered directly by the militia. Another result of the population increase is the increase in political power, considering the electoral control frequently exercised. Once territorial dominance has been established, real estate development becomes the engine of the militias' economic and political growth.

The complaint produced by Gaema/MPRJ (2019) indicates a corporate structure that provides coherence for the practice of apparently atomized agents. The organization does not appear to be centralized, although a well-defined functional division was identified:

- the *entrepreneur associates* work in probing for new land to be occupied, occupation, land allotment, construction management, division, sale, rental, administration and financing of real estate, suppression of vegetation, dismantling and hauling of soil and minerals, concealment of acquired assets, forgery, bribery and use of political influence with public officials, use of clandestine water and energy connections and all other activities necessary for the exploitation of the real estate business (ibid., pp. 15-16);
- the *investor associates* acquire real estate units from the entrepreneur associates, in the planning or construction phase, at lower

prices, seeking future profits from the sale and rental of these properties⁷ (ibid., pp. 16-17). These agents guarantee liquidity for the armed groups and the organization of labor... for the entrepreneurial partners, they facilitate the management of rented properties and speed up the dispatch of production;

- the *real estate agents* search for clients and land that can be occupied, and manage the sale and rental of properties (ibid., p. 17); in addition to speeding up the sale of properties, this can be a means of increasing the number of properties that each owner is able to manage;

- *engineers and architects* (some of whom are state employees) work on projects, technical reports regarding construction risk and other documents and studies necessary for the regularization of properties, consult real estate registers and carry out legalization processes (ibid.);

- the *receivers* acquire and dispose of the assets and credit rights acquired as part of the payment of real estate units and other debts, in addition to the assets seized by the militia (ibid., p. 18);

- the *money mules* assume legal ownership of land properties, contracts with energy and water concessionaires,⁸ companies, bank accounts and rental contracts, and responsibility for the construction work in the eyes of the site inspectors, in order to conceal the true owners and the group's organization, as well as acting as building inspection agents and monitoring the movements of police and government officials;

- *site inspectors and foremen* coordinate and supervise construction workers and other construction service providers (ibid., p. 19);

- the *administrative staff* manage the condominiums, advertise the properties to be sold or rented and provide logistical support to the owners, such as the delivery and deposit of securities, valuables and documents related to real estate negotiations (ibid., pp. 18 and 19).

The center of the operation seems to be the entrepreneur associates. They seek out investor associates to raise funds to carry out the construction work, activate the receivers to release the assets and bonds received as part of the payment, use the funds from the investor associates to buy supplies from partner companies and hire professionals (companies which often belong to the entrepreneurs themselves, albeit in the names of money mules), manage the construction sites and pass on the management of the projects to the administrative staff, real estate agents and money mules. During and after construction, the group of owners (entrepreneur associates and investor associates) sells and rents the properties, relying on real estate agents and other professionals and companies in the field.⁹ In the sales and rental contracts, money mules are also used to conceal the ownership of the developments. In this process, the money mule can also become one of the rent administrators.

The money mules, although not central to the process, are present in most of the operation and are fundamental to the concealment of the criminal organization. They are the rightful owners of construction companies, hardware stores, tool and machinery rental companies, brokers and other companies involved in the development of real estate and consumer goods exploited by the militias. As well as extending the militias' domination over as

much of the production chain as possible, the use of this resource makes it possible to open up several companies in the same field in order to reduce suspicion and the impact of arrests. Furthermore, the dispersion of resources and operations reduces the tax burden on the enterprises.¹⁰ The money mules are also used to assume ownership and the contracts for buying, selling and renting the properties.¹¹ This makes it difficult to identify the real estate developers, both for the public authorities and researchers – who find in the records a much more diffuse ownership than is actually the case – and for the residents who, when buying or renting a property, may never come into contact with its real owner. Moreover, money mules can allow the administration of a much larger number of properties, since in many cases this responsibility is outsourced.¹²

A specific characteristic of favelas is that contracts with water and electricity suppliers are often used as proof of ownership of properties before the government, especially in land regularization processes. For this reason, the owners often retain ownership of these contracts.¹³ In the case of militia real estate production, ownership of the contracts is also passed on to money mules. Often, the same money mule assumes ownership of the properties, the companies and the contracts with the suppliers.¹⁴

The reports in the mainstream newspapers assume, partly because they are in a rush to report that the buildings are in danger of collapsing, that the militias' projects are being built without technical supervision. This assumption is somewhat naïve, considering that the lack of access to these professionals would only be possible if they were incorruptible and if

it wasn't possible for the militiamen themselves to be trained in these areas, or that the militia didn't care about the quality of construction and the repercussions of possible collapses. One of the interviewees indicates the opposite: the militia in Muzema and Rio das Pedras, in order to avoid collapses that would attract the attention of the public authorities, punishes the builders responsible for possible accidents by expropriating the land.¹⁵ This, at the same time, increases the militia's dominance over real estate production. The hiring of qualified professionals in the fields of engineering, architecture and urban planning was also revealed by the complaints. In the document issued by Gaema/MPRJ, one of the accused is an engineer and state employee who oversees the processes and bears technical responsibility for the studies and plans needed to regularize the developments. She seems to be an organic member of the militia, since, as well as providing technical work, she is a partner in the group's companies and the wife of one of the militia members indicted. In another excerpt from the complaint, one of the militiamen says that he is sending a subdivision plan designed by an architect to the city hall for approval.¹⁶ Another excerpt indicates that one of the militia's entrepreneurs has direct contact with an engineer who is a building designer for the criminal organization.¹⁷ Another militiaman says that he is carrying out a survey with an engineer and that he already has the topography and probing of the land done.¹⁸

Although there is a functional division, the agents seem to have a certain amount of autonomy. Each of them invests and builds as they see fit, but there are internal rules that prevent more open conflicts from occurring that

could harm the armed groups or even make the militia's real estate development unfeasible, and various convergences of interests arising from the mutual dependence of the agents. For example, the investor partners, while pressuring the developer partners to hand over the properties as quickly as possible, are obliged to collaborate with the execution of the works and with preventing investigations and inspections by the public authorities, since an embargo or demolition, in practice, means the deterioration or complete loss of the sums invested throughout the process. The investor associates also help in the search for new receivers in order to guarantee the liquidity needed to carry out the constructions in the shortest possible time.¹⁹ Prices are also agreed so that the investor associates or entrepreneur associates do not harm competitors, either by lowering general prices or by delaying sales by other agents.²⁰ The establishment of these internal rules, however, seems to be the result of a strongly hierarchical structure, including, in several cases, arbitrary decisions and personal favoritism without any possibility of challenge.²¹

The means by which the Muzema and Rio das Pedras militia acquire land and property are diverse. The reports indicate: purchase,²² exchange for part of the property produced,²³ occupation of public land²⁴ and expropriation through the regulatory mechanisms of the residents' association or through debts resulting from the extortion system. Purchase is the most recurrent means in the complaint. Often, entire plots of land are bought from one or more squatters.²⁵ The exchange has a complicating factor to be taken into account: by giving part of the property to the landowner, he ends up becoming an investor associate, i.e. this

mechanism requires a certain level of trust and insertion of the seller in the militia's schemes so as not to "contaminate", an expressive term used in one of the phone calls, the enterprises. Land is often broken up, especially if it is a large plot, and parts of it can be sold to investor associates, either in land or in shares, to be delivered in the form of apartments to make the investment viable. Occupying public land is seen as the most insecure way of acquiring land. According to one of the people investigated, "[...] construction in public areas... squares, setbacks... people who have properties in these conditions will be forever worried about it" (Gaema, 2019, p. 83). Perhaps for this reason, these areas are often used for parking lots, nightclubs or for sale to third parties, especially traders.²⁶ Expropriation has a dual character: it is a means of expanding militia real estate production and a means of punishing residents who don't fulfill their "commitments". As we have already seen, the militia seizes land from owners responsible for buildings that have collapsed. In this way, the militiamen manage to reduce the occurrence of collapses that could affect their production and territorial domain and, at the same time, increase their real estate stocks when they do occur. It's like a charge for the damage caused by the stoppage of work and an investment in concealing the criminal practice, in addition to the political cost caused. Expropriation is also a means of collecting debts²⁷ that generates land for the militias and avoids the use of overt physical violence in cases of non-payment. The key here is to "clean up" criminal activity through a monetary relationship, i.e. expropriation is justified by debt, even if the basis of the debt is as shady as the extortion schemes practiced. One possibility

that should not be ignored is that the militia generates unpayable debts, knowing that they are unpayable, in search of new land for which they either don't want to be charged, or don't want to submit to the owner's choice of whether or not to sell.

A fundamental means of territorial domination by the militias seems to be control over residents' neighborhood associations. In Muzema and Rio das Pedras, the residents' association, as well as being the mediating institution in the collection of security fees, also organizes the charges imposed on commerce, transportation, gas and other services. Nonetheless, the residents' association is also an important means of mediating the relationship between criminal groups and public authorities (they are even sought out to negotiate the implementation of projects with criminal groups) and regulating construction.

The reports collected by the MPRJ on *Disque-Denúncia* indicate that the Rio das Pedras residents' association organizes extortion of businesses and residents,²⁸ clandestine internet provision, illegal sales of gas cylinders,²⁹ real estate transactions and production of documentation,³⁰ home invasions, homicide, robbery and rape,³¹ construction of stores on public roads,³² sale of public spaces³³ and levying security fees.³⁴ The material also indicates that the accused Beto Bomba, who is listed as the president of the residents' association, has held the position since at least 2008, when he was mentioned in the CPI on militias.³⁵ In this sense, the residents' association seems to be a central institution in the organization of the Rio das Pedras militia's activities. This centrality, at least with regard

to real estate activity and the levying of taxes, may be the result of possible control that the residents' association already exercises in this type of regulation. The concentration of information on residents and real estate transactions may have been convenient for the militias' territorial control. In addition, the association's relative legitimacy before the government in registering this information – including the collection of certain fees – could end up covering up militia activity.

Nevertheless, the residents' association is not the only institution in which the militia provides the appearance of legality in the mechanisms of territorial domination. Its insertion within public power is a fundamental part of its legitimization and concealment strategies. Their umbilical relationship with police and military institutions immediately gives them advantages in terms of repression and monitoring. According to a report drawn up by the Study Group on New Illegalisms at the Fluminense Federal University (Geni/UFF) and the Observatory of the Metropolis (Ippur/UFRJ, 2021, pp. 10-17), among the areas dominated by armed groups or in dispute, those under militia control have a lower incidence of police operations. Even when raids, inspections or investigations do take place, the militia seems to have privileged information and is therefore in a better position to hide its criminal activities.³⁶ Furthermore, at least since the CPI on the militias, the close association of several parliamentarians with the militias has become evident.³⁷ They use their territorial dominance to form electoral turfs based on coercion, and the election of these congressmen allows them to favour and even legalize their enterprises.

For Geni and Observatório das Metr opoles (2021, p. 31), one example of this strategy was the approval of Complementary Law (LC) n. 188, of June 12, 2018 (overturned by the Rio de Janeiro Court of Justice – TJRJ), authored by councilmen Chiquinho Braz o and Willian Coelho, which facilitated the legalization of properties in cases where they were already occupied. According to Gaema's complaint, trusted people from the legislative and executive branches of government are also used by the militia to facilitate legalizations and avoid demolitions. The people mentioned are: Agnaldo Tim oteo, councillor for the Brazilian Democratic Movement (MDB) party; Marcelo Bezerra Crivella, mayor for the Republicans (2017-2020); Marcelo Hodge Crivella, the mayor's son.

The complaint filed by Gaeco also reports numerous cases of bribery of public officials to legalize companies³⁸ and so that the militia's real estate developments³⁹ are not denounced. The dialogues show, for example, that the militiamen hide the water installations, cut off the supply when they know there is going to be an inspection, hire water trucks and forge water installation requests to justify the lack of a contract and payment,⁴⁰ because, when they are caught, they have to "pay off the expert and lose money" (Gaema/ MPRJ, 2019, p. 67). The militia, as in the example of LC 188/2018, tries as much as possible to regularize the buildings to reduce the risk of demolition and ongoing losses by bribing public officials. The following were mentioned: private instrument of assignment of acquisition rights, construction safety report, deed of promise of assignment of rights, regularization of extension plans, Urban Property Tax (IPTU),

real estate registry, habitation permit, among others. Apparently, regularization also increases the price of the property. According to one of the dialogues, "with RGI, it sells a little better than 220" (ibid., p. 59). However, even though the militia's developments have a higher level of regularization than the rest of the favela, this doesn't seem to free them from the need to bribe the inspectors. In another of the intercepted conversations, one of the business partners tells another how to proceed:

So, let me tell you... this is a bunch of fucking bums. It's all about fucking money, you know? They want a little pittance. Then you fix it... then you can't give them a big deal... a deal, like this... PUF! All at once... You have to give it to them like this... brother, every month you come here and get two thousand, because then we do the construction and we keep giving it to them... when it's finished, you stop handing it out, man. Now, if they ask for a big deal, they order someone else to come in, like this, they take it and then they order someone else to come... (Ibid., p. 45)

We should highlight that, apparently, it is important for the militia to keep the inspectors within this relationship, since getting paid all at once could remove the inspector's commitment to concealing the enterprises. Furthermore, this way of operating allows silence to be bought regardless of the alternation of inspectors. It can also be inferred that the absence of payment after the project has been carried out means that the militiamen understand that the risk is reduced at that point. In another conversation, it becomes clear that the militiamen are aware of the increased political, legal and financial costs of demolition after the occupation.

But they're already built, they've been there for three years, there are people living in it... so the city hall is going to run the risk of mitigating its own right, the social function of the property... it's very complicated for the city hall, it has no interest because there's a shortage of housing there and it has a legal problem to overcome, right? Even though they'll have to pay compensation for the construction afterwards. So I think it's unlikely. (Ibid., p. 84)

It's clear that compensation costs and legal problems are important issues that are taken into account in militia strategies, but what he calls the "housing market shortage" is central to this debate. As well as being the legal basis for preventing demolitions and demands for compensation, it is what generates the political costs, the high profitability of real estate production in the favelas and their almost immediate occupation. At the end of the day, the systemic inability to provide housing universally is the foundation of this type of housing production, which makes repression of it a way of removing access to urban space from a significant portion of the population and means not only the withdrawal of a right, but also something that directly affects the availability of labor and the consumer market. Apparently, the militiamen know this and grow stronger with each round in which the chains of accumulation dispense with what is their foundation, namely work.

Territorial control and control over the population is intensified by maintaining power over the condominiums, appointing the militiamen themselves as administrators,⁴¹ which allows the group to be the first to become aware of problems, including disputes involving

the local population that could be brought to court, being able to "settle" them without the involvement of official agents. In addition, the administration of condominiums allows them to direct the funds raised by this means to investments that are in the interest of the local militia.⁴² The administration of sales and rents can also lead to an intensification of their rule because, in addition to the close contact established by the monthly collection of rents, this activity allows them to collect residents' documents, which can include sources of income and previous place of residence. This may be one of the ways of controlling the population that can access the territory, as well as being able to deny undesirable residents by analyzing their documents, there are ways of evicting them, via the real estate market, that appear to be more legitimate than the open use of violence, even though the agile restitution of properties presupposes fear and often carries a good dose of violence.⁴³ Access to the population's income also makes it possible to monitor the possibilities of extortion, and the population's own access to the territory may be mediated by these possibilities.

Drug traffickers' real estate development

The real estate production of drug traffickers seems to be more diversified and driven by specific circumstances, mainly related to public policies on urbanization and regulation. In a favela in the south of Rio de Janeiro,⁴⁴ it was reported that, from 2009 onwards, there was an increase in state regulation, including

construction embargoes and demolitions. As a result, the residents' association's ability to regulate was reduced, as it could come into conflict with government orders. At the same time, the urbanization works carried out under the Morar Carioca Program resulted in vacant spaces which, after the reduction of state regulation around 2016, began to be occupied by developments carried out or approved by drug traffickers in return for payment. In Rocinha, one interviewee said that, with the ban on new constructions over five storeys high, drug traffickers became the predominant agents in the production of properties that exceeded the permitted height and in the occupation of new areas around the favela, selling the authorization to build under these conditions. Lia Rocha (Rocha, 2008, p. 12) reports that, in the favela she calls Abacateiro, the Urban and Social Guidance Post (Pouso), based on the decree establishing the urban standards for the area, started to prevent any new construction, which also happened with the residents' association, which was not in a position to disobey the government's rules. As a result, residents who needed to build now needed the protection of the traffic to avoid losing their investments. In Nova Jaguaré, in São Paulo, Nazareth and Zuquim (2016, p. 15) indicate that the free areas opened up by the urbanization works were occupied by "Crime" and "[...] in a short time it will become a large real estate park". This impression that drug trafficking's role in real estate production is more occasional may be the result of a lack of more precise information on how it is organized, considering that the growth of drug trafficking's real estate production may be more evident to residents and researchers than the regular way

in which these groups operate. Even considering that drug traffickers have taken advantage of these circumstances to expand their sources of funding, it's hard to imagine that this situation can recede solely with the old forms of regulation, whether by public authorities or residents' associations.

In Rocinha, one interviewee indicates that the drug traffickers also use money mules to boost real estate production and ensure greater secrecy. For this interviewee, however, the muling scheme differs from what can be deduced from the MPRJ's accusations in the case of the militias. In his testimony, there are the mules who take over the properties produced directly by the drug traffickers, but there are also those who build, sell and rent to them. In the second arrangement, it seems difficult to draw the line between who is in fact a mule who builds for the drug traffickers and who is an independent entrepreneur coerced into paying a protection fee to the traffickers in order to be able to build in conditions outside the norms established by the public authorities. This also happens with the companies established in the favela. For the interviewee, many of them are run by drug traffickers' mules, but there are also those who are forced to pay fees in order to get their businesses up and running.⁴⁵ In any case, in addition to the secrecy necessary for drug trafficking activity, the organization of a muling network who open companies, build and run the businesses increases the administrative capacity of the drug trafficking and allows them to control a much larger number of enterprises.

There was no indication that the real estate agents present in Rocinha are organic members of the drug trade, but according to

the interviewee, some are linked to the group, which, for him, is an advantage when it comes to collecting rents and installments, given the fear of direct intervention by the drug traffickers.⁴⁶ The possible relationship between real estate agents and drug traffickers seems to affect not only properties that have such a relationship, since the fear of violent intervention by the armed group can facilitate collection even in cases where the owners are not involved. Reports of low non-payment are common, even though violent evictions with water and electricity cuts or break-ins are also present. One hypothesis is that this is due to the fact that landlords are generally older neighbors and have a closer relationship with the community as a whole, while tenants tend to be more mobile, giving the eviction greater legitimacy, even in the face of the drug lords. Low non-payment and ease of eviction, in this context, are important elements that allow guarantees such as proof of income and ownership not to be required, which can increase demand for properties and, consequently, increase prices.

Just as drug trafficking's housing production seems to be more related to specific contexts, the modes of domination and regulation of the territory also seem to be much more related to a whole complex of institutions present in the favelas. As the examples given demonstrate, the regulation of construction and the real estate market takes place, in certain situations, with a predominance of residents' associations, drug trafficking or institutions of public power, such as the Pousos, the Pacifying Police Units (UPPs)⁴⁷ and, in many cases, the ordinary law.⁴⁸ Identifying the predominance of a certain agent in a specific situation does not mean

that it has a monopoly on regulation. In reality, what is found in many cases is the opposite: there is an overlap or juxtaposition of agents, and the practice is marked by complementarity or antagonism (Corrêa, 2016, p. 48). For example, ownership registrations and transfers can continue to be carried out by the residents' association even in cases where there is stronger regulation by the public authorities or in land regularization processes; the UPPs, the Pousos, residents' associations or the drug trade can be called upon to resolve conflicts of the same nature, depending on the network of contacts of the agents involved; in many cases, the residents' association or the public authorities act independently in regulation, but only under certain limits imposed by the drug trade. The charging of protection fees by the drug trade and the militia on buildings threatened by the public authorities illustrates these limits. The dominance of the drug trade over the residents' association has often been pointed out. In the real estate market, this means, in addition to charging fees on products and services and controlling conflict mediation, the production of internal rules and a more direct way of negotiating with the government, which can range from influencing urban planning projects to negotiating specific cases of embargoes and demolitions. It was also reported that drug traffickers use violent means to prevent the inspectors from taking action on their enterprises, which ends up demoralizing them in a broader context. One of the residents indicated, albeit with little conviction, that there are cases in which both drug traffickers and ordinary residents have bribed inspectors to break the established rules. In this case, it was indicated that

payment is made for authorization, unlike what occurs with the *Escritório do Crime*, which does so by negotiating each flagrant, as suggested in the telephone conversation reproduced.

Charging fees is usually a practice associated with militias and, in recent years, the idea has spread that drug traffickers are imitating militia practices. However, in some favelas, we have already found a fairly advanced scheme for taxing products and services, whether or not it involves control over the residents' association. We found taxes on gas, water, beer, coal, vans and motorcycle cabs, shopkeepers and street traders, cable TV, internet and condominiums, as well as a protection tax on real estate production. Some of the products and services are taxed when they are supplied to local shops; others are taxed to guarantee a monopoly for a particular retailer. The production of commercial real estate for rent in public spaces was also identified in Maré. According to one resident, local commerce is also being used to sell products from cargo theft.⁴⁹

At a seminar organized by the Rio de Janeiro City Hall, a resident of Indiana, in Tijuca, indicated that the distribution of apartments produced for the relocation of the population removed from the favela was negotiated with drug traffickers:

One house, up to 11 apartments, were distributed and people from the housing department also negotiated apartments with the "parallel powers". This doesn't only happen in Indiana, but in Indiana it was very explicit. [...] They would hand it out to the president of a residents' association: - "look, when you want your apartments, you take them from the president of the Residents' Association". Is that how you distribute apartments? (Kawahara, 2018, p. 118)

Control over the housing estates produced by the public authorities is also usually attributed exclusively to the militia, but this testimony indicates that this practice is not so uncommon in the case of drug trafficking. The strategies are different in both cases. Generally, there is a report of a later entry by the militias with the implementation of extortion schemes and the expulsion of residents. In the case of Indiana, the drug traffickers negotiated the distribution of the apartments directly with the government.

Conclusion

For Marx, capital is a homogenizing mode of equality that constitutes the universal equalization of the heterogeneous, i.e. the universal equalization between the products of labour is the universal equalization between human individuals, and capitalism's mode of universality constitutes "comparison in place of real communality and generality" (Marx, 2011, p. 109). In Nation, Race, Class, Balibar and Wallerstein (2021) argue that Enlightenment universalism carries a classificatory impulse on which the hierarchization of humanity is based. In "The Value of the Poor", Feltran (2014) suggests that scrutinizing and essentializing the sections produced is the primary function of the "machinery of government" and that this allows groups to be valued. Although bandits, workers, policemen, playboys and other groups are represented in different moral universes, the monetization of relationships guarantees a common way of life, in other words, "Money is objectively elevated to the status of a mediating form between population groups in conflict" (ibid., p. 497). For the author, the centrality

of the “social question” is shifted from the “workers” and universal social rights to the “outlaws” and the prevention of violence. In this context, the population is divided between the criminal to be imprisoned and the “consumer” or “entrepreneur” to be inserted via the market.

This model is quite explicit in the discourse of some public policy makers, such as Hernando de Soto, at the World Bank; Marcelo Neri, at FGV; Ricardo Henriques, at the Rio de Janeiro State Secretariat for Social Assistance (SEASDH). What does integration mean in this context? For De Soto (2019), the favela is a cyclopean reserve of dead capital which, if reactivated, could generate virtuous economic cycles, benefiting society as a whole. For Neri (2011), the key point is capital gains and revenue, the sustainability of public policies - in his specific case, the UPP - depends on the state revenue surplus. The fundamental idea is that the favela is home to a consumer market and productive capacity that can be “incorporated” and encouraged. For De Soto (2019), the legalization of real estate could generate an asset to be invested in all kinds of ventures. For Neri (2011), “pacification” is the starting point for creating a stable environment favorable to investment. It's curious that, even within the paradigm of integration, the starting point for analysis is a natural vocation of favela residents for entrepreneurship. Henriques, in an interview for the newspaper *O Globo* (Rocha, 2010), is even more surprising in his analysis. For the former secretary, the “pre-salt” of this state onslaught is the young person who, trained by the drug traffickers, brings together the main virtues needed for the labor market. In his words:

Young people have great vulnerabilities, such as very poor schooling, but a great ability to take initiative, to work as part of a team and to get others to work, everything that the labor market values today. And they learned all this in the world of drug trafficking and illegality.

For Botelho (2013, p. 202), in effect, pacifying and serving the favelas in order to encourage economic activities that will soon be taxed is already an old practice of drug trafficking and the militia and, after all, these groups are the vanguard of the type of operation put into practice by the UPP.

If even a representative of the government of one of the country's largest states refers to drug trafficking as an efficient way of training young people for the labor market, we should analyze drug trafficking and the militia as business structures and, as such, what they mobilize is labor. Here, what was separated by the government into “target groups” to be incarcerated or absorbed comes together again under the banner of labor. This occurs in two senses: in the first sense, already indicated by Feltran (2014), the relationships between police and criminals, criminals and residents, landlords and tenants are mediated by money, that is, by labor, in the form of “arregos”, fees and rents, and the removal of this mediator results in conflicts, such as police operations, expulsions and evictions; in the second sense, the effectiveness of criminal activity depends on it being understood as a form of labor. According to Arantes (2011, p. 35), when analyzing the neoliberal mechanism of mediation between oppressors and the

exploited, Christophe Dejours was able to see that “[...] the source of the banality of evil is less the emptiness of thought [...] than work”. According to the author, Dejours, in his redefinition of the work process, “[...] sheds light on the two historical epochs [the Nazi holocaust and neoliberal accumulation today] without amalgamating them”, highlighting a variant of his description: “labor is zeal” (ibid.). If the Holocaust would have been impossible without the spirit of instrumental rationality, for Arantes, the dynamics shed their bureaucratic shell, but increased their capacity for coordination; it wasn't enough for the workers in the death camps to follow orders, collaboration was needed for efficient execution. In a word, “In the name of labor, a disgrace can always be valued. This is the secret of all ‘collaboration’” (ibid., p. 38).

The claim that labor is also central to the activity of criminal groups, both in justifying morally reprehensible actions in other spheres and in the “fair” exchange established in the monetary mediation of conflicts, is reinforced by the perception of the members of these groups themselves. A resident of Maré says that, in one episode, a drug trafficker demanded his right to silence, arguing that he had spent the night working:

[...] I heard a man's voice: “You there, taxi driver, turn that stereo off, don't think that just because I'm a lowlife, that I'm a drug trafficker, that I don't work, I'm a worker too, and I've been up all night, now I want to sleep”. Then the guys looked up, a drug trafficker was giving orders, they tucked their tails between their legs... and fortunately there's no longer that loud music pounding in the window every Saturday. (Kawahara, 2023, p. 330; my emphasis)

In a conversation between the militiamen intercepted by Gaeco, both demonstrate that they feel wronged by the high price charged by public officials to legalize the companies and cooperate with the schemes to conceal criminal activity.

MANOEL: Were you able to talk to the guy? FÁBIO: I spoke to him, he called me. [...] He said that first he approves it, then we'll settle it with him, you settle it with him, you understand [...]. MANOEL: But he just wants Five the other guy. FÁBIO: Man, *this is turning into a mafia*. MANOEL: They put a stop to it, he asked for, do you know how much, twenty, I said twenty and I'd quit the business. FÁBIO: Twenty, damn it. MANOEL: From what you've said, he can fix it quickly, when he doesn't take the money right away, it's because he does. FÁBIO: [...] This has to be settled soon, I've never taken so long to settle a permit, in fact I've never had to pay for a permit, this is the first time. MANOEL: But that's the world we live in. FÁBIO: *This country here is fucked, this country sucks*. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 59; my emphasis)

The morality laid bare in the discourse presupposes, on the one hand, that the risk involved in the operation establishes a fair price and that violating equivalence is reprehensible even in activities that are already criminal in principle. On the other hand, the notion that the public official's ill-gotten gains depend on the prosperity of the militia's enterprises is also put on the bargaining table. In this situation where armed groups extort the population, depending on their earnings to maintain their own sources, and public authorities establish the same type of relationship with factions, there are two paths to pacification, already highlighted by Feltran (2014): extermination

and incarceration, and the monetization of social conflicts. Money is used to buy time, and the removal of this mediating element can explode, as it often does, into conflicts of extreme violence.

At the same time, if real estate development in the favela predates the rule of the armed groups and, in the way these groups act, it is possible to detect an entrepreneurial structure in which elements such as investor autonomy and mutual collaboration can be found in a very highly sophisticated fashion, it is not surprising that our neoliberal representatives of public policies in the

favelas have this kind of apologetic reaction to the entrepreneurial potential found in their incursions, especially in the figure of the armed groups. It seems that in their quest to insert the favelas into the existing market circuits, they find a much more complete realization of their own ideal of the working man, that is, someone capable of solving problems creatively and “making others work” (Ricardo Arantes, in an interview with Rocha, 2010). This is, for Arantes (2011), the meaning of collaboration in neoliberalism; in the name of its effective execution, labor values itself, regardless of how unimaginable what it achieves is.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-7627-4599>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
iv.zanatta@gmail.com

Acknowledgements

I would like to thank my advisors Cristina Lontra Nacif, Fabrício Leal de Oliveira, Lia de Mattos Rocha and Maria Lais Pereira da Silva, without whom this work would not have been possible, and Aduino Lúcio Cardoso, who made it possible for me to continue with my research.

Notes

- (1) Today, the only broader data we can mobilize for the analysis of the real estate market in the slums of Rio de Janeiro are: the census of the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) and the aerophotogrammetric image analyses carried out by the Instituto Pereira Passos – IPP.
- (2) For a more complete presentation of the survey and analysis of the sources presented, refer to Kawahara (2023).
- (3) According to the author, the rental price in the favelas of Brazil in 2006 was on average 2.37% of the sales price, while property prices in the rest of the city tend to be below 1% (Abramo, 2007, pp. 40-41).
- (4) Authorized by Process n. 0243673-27.2018.8.19.0001.

- (5) The complaint indicates that, during the investigations, the following crimes were identified: “parallel power to the State, involving land grabbing, construction, real estate business with illegal sale and rental of properties, reception of stolen goods, illegal possession and carrying of firearms, extortion of residents and merchants in the area by charging fees for ‘services’ provided by the gang, concealment of assets acquired with proceeds from illegal activities through the use of “straw men”, falsification of public documents, bribery of public officials, loan sharking, use of illegal water and electricity connections to supply illegally constructed real estate projects, homicide, use of force as a means of intimidation and demonstration of power, and maintenance of territorial domination” (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 11-12).
- (6) The complaint adds the crimes of: “suppression of protected vegetation, damage to the areas surrounding the Parque da Tijuca, extraction of mineral resources without authorization from the competent authority, illegal subdivision of land for urban purposes, falsification of documents, bribery of public officials, illegal water and electricity connections to supply illegally constructed real estate projects, concealment of assets acquired with the proceeds of illegal activities, and other crimes necessary for the success of illegal real estate exploitation, in order to promote the occupation, construction, sale, rental, regularization, financing, and other activities related to properties” (Gaema/MPRJ, 2019, p. 11).
- (7) “Renato says he passed on the amount of R\$150,000.00 (one hundred and fifty thousand reais) to them, but that at the investor price the property is R\$120,000.00 (one hundred and twenty thousand reais)”. (Gaema/MPRJ, 2019, p. 82)
- (8) “VM: Boss. MANUEL: Speak. VM: This watch here next to João, under whose name will it be? MANUEL: Put any name there. VM: I'll put it under Izamar's name then”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (9) Moreover, one of the entrepreneurial partners, worried about a possible drop in prices, says: “What am I going to do? I hired a marketing agency, right? They are doing the boosting on Google, Facebook, Instagram... I will get that thing going, you know? Then I'm putting two brokers who will take turns... to rent the garage, to rent the apartment, to sell the apartment. I'll put yours in the package too, for us to rent...”. (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 63-64)
- (10) As demonstrates the speech of one of the entrepreneurial partners: “And the other one I also need because I buy a lot of things, I need a bunch of CNPJs* to avoid taxes, you know”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 58)
- (11) “In this sense, the breaking of banking and tax secrecy demonstrates the existence of eight deposits in favor of an account held by BRUNO, totaling R\$67,727.10, whose sender was Escavusca Comércio de Alimentos (owner of the aforementioned Domino's franchise), while no deposit in favor of FERNANDO was detected”. (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 38-39)
- (12) A section of the wiretaps reveals a negotiation between a straw man and a broker, followed by the actual owner's authorization for the sale of the property: “BROKER: Talk to me. MANOEL: Doesn't the guy give a hundred and twenty in cash? BROKER: No, he only has a hundred and ten. [...] MANOEL: Man, see if you can add your commission on top. BROKER: He doesn't have any more money, he doesn't have any more money, he doesn't have a penny more, he has a hundred and ten ready. MAURÍCIO: Hello my friend, it's Maurício. BROKER: Hello Maurício! MAURÍCIO: Does the guy want to pay the hundred and ten? BROKER: He only has the hundred and ten ready, no more money. MAURÍCIO: You can take it”. (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 19)
- (13) “The electricity bill is usually in the owner's name and then the guy ends up being sued by the utility company, his name goes to the SPC*, the tenant goes there, sets up an illegal connection, and then what can you do?”. (Kawahara, 2018, p. 149)

- (14) "The aforementioned dialogue reveals that one of the maneuvers used by the criminal organization to supply electricity to the real estate projects was to register the meters in the names of third parties, 'straw men' of the gang. One of the main 'straw men' is Isamar Moura, one of the partners of the company Construção Mz, another venture of the criminal organization". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (15) "If I'm the builder, I build, and my building collapses, the residents' association takes the land away from me". (Kawahara, 2023, p. 162)
- (16) "We are subdividing it at the City Hall. It's a plan that must be approved at the City Hall. The architect has already done it...". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 37)
- (17) "An unidentified individual, possibly the engineer responsible for the various real estate projects of the criminal organization, reports the sale of one of the gang's stores in the Muzema community to the Universal Church". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 28)
- (18) "Okay, I'm surveying there to do it, I already have topography, soil testing, I have everything there. I'm working with the engineer, which is the construction part, right. But you also already have this experience, right, Thiago? You did it there, right? Did you do it or subcontract it?". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 58)
- (19) In conversation with an investor partner, an entrepreneurial partner requests help to find new receivers to handle the cash flow: "I receive, for example, the market. The market, I'm delivering to them now, in December, right? Except for this little bit of work, they must pay me 700 thousand in ten installments, ten checks or ten promissory notes, with the property's guarantee. Man, if you have someone... sometimes I need, right brother... because my business here, my cash flow is heavy, brother, sometimes it mismatches. [...] Sometimes I need to burn one of these checks... or two, or three. I sold something to a church now, not an evangelical church, it's a Catholic church, they bought a floor of that garage from me. [...] So I sold them something... 10 installments of 100 thousand. They gave a down payment of 50, then they'll give another 50 at the deed, which is the broker's, and I'll have nine of 100. Man, it's also something that if you have someone to exchange, make some money, you know? Exchange one, exchange two, we'll talk brother, we have a lot of business to do". (Gaema/MPRJ, 2019, pp. 56-57)
- (20) "Yeah, man, otherwise, it'll look really bad, me selling cheaper. If it's a... timely deal, you know? And also I couldn't tell them... they pay immediately, but then the guys will get spoiled, you know? They pay 130 there, it's one percent income for them, you know, brother?". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 56).
- (21) "MANOEL: My ten are with you, it's yours you know, you can leave yours there, I'm with you, it's yours, now I can't go and tell Mauricio that Marquinhos can't come in. FRANK: But Mauricio didn't know about the agreement, right? MANOEL: He runs everything, how can he not run the building, you know?". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 20)
- (22) "Antônio: The area is very good. It's solid. You can make a fantastic subdivision. [...] Bruno: And how much is he asking for? Antônio: No... the old man is crazy... they're imagining things... there are six squatters... each squatter wants seven hundred thousand and it seems like we also have to give three million to Alfredo". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 46)
- (23) "Biagio: [...] So, well, for that, we have to do: we have to give 2 and 100 to the guy who's selling, and we're going to make a document that says we own 2/3 of the enterprise and 1/3 is for his recovery". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 58)
- (24) Regueira, Boasson, and Brasil (2018) report that a square was invaded by the militia, which built a nightclub there.

- (25) "The involved parties collect fees related to unauthorized cable TV signal (fifty reais), internet (seventy reais), gas (ninety reais), and illegal electricity connections (one hundred reais) per residence. It is reported that residents who do not pay are expelled from their homes, which are then rented out irregularly by the involved parties". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 83)
- (26) "They are selling the sidewalks of houses for the placement of stalls and have also sold spots by the river for stalls. At the beginning of the sandpit, where there was a municipal school that collapsed, they occupied the land and turned it into a parking lot". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 35)
- (27) "They charge about R\$50.00 per month from each merchant, practice "loan sharking", and appropriate land to resell". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 22)
- (28) "In the Rio das Pedras community, the residents' association can be found where, daily from 1 pm, the militiamen 'Dalmir Pereira Barbosa', 'Mauricio Silva da Costa', 'Adriano Magalhães da Nóbrega', and 'Jorge Alberto Moretti', aka 'Beto Bomba' (in plain clothes), extort the local merchants and residents". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 40)
- (29) "They commit crimes such as homicide, extortion of merchants, illegal internet installations, and the illegal sale of gas cylinders. It is reported that they can also be found at the association square on Wednesdays after 5 pm". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 40)
- (30) "The accused Jorge Alberto Moreth, known as 'Beto Bomba', is the president of the Residents' Association of the Rio das Pedras community, where illegal real estate transactions are consolidated, and the necessary documents for illicit operations are manipulated". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 51 e 52)
- (31) "Rio das Pedras. At the mentioned address is the residents' association, where the president "Roberto Moreti," aka 'Beto Bomba', the vice-president 'Fabrício', and an individual known as 'Laerte', are militiamen. With a group, they invade homes, claiming to be looking for weapons and drugs, but steal the residents' belongings. Some militiamen abuse teenage girls in front of their families, and out of fear, the families do not report them and flee the area. The militiamen are executing homeless people in the community and teenagers who are drug users". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 53)
- (32) "It adds that the aforementioned individuals charge fees ranging from R\$100.00 to R\$1,000.00 per month from local merchants. It concludes by informing that they are constructing stores on public roads and selling the store locations". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 53)
- (33) "Inside the Rio das Pedras community is the residents' association, where the president 'Jorge Alberto Moreti', aka 'Beto Bomba or Beto Moreti', and his right-hand man 'Fabrício' sell the sidewalks of the community residents. He sold the square located on Turmalina street, next to the Serra Grande restaurant". (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 53-54)
- (34) "It supplements the complaint 4603.3.2016 and reports that on the mentioned street is the residents' association, whose president 'Beto Bomba', along with unidentified local militia members, is charging the residents security fees". (Gaeco/MPRJ, 2019, pp. 53-54)
- (35) "According to the Final Report of the CPI* on militias, the accused Jorge Alberto was allegedly elected, by militia force, president of the Residents' Association of Rio das Pedras on 17/10/2008, where he has been exercising his control to this day". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 52)
- (36) "Then the guy called here and said that Beto Bomba said there will be an Operation tomorrow, asked to remove the ladder here, asked for no one to work here on the construction". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 52)

- (37) Five parliamentarians were mentioned in the CPI of militias; three of them were convicted.
- (38) "An intercepted dialogue on 10/16/2018 at 4:56:30 PM reveals the accused Manoel suggesting that the accused Fábio offer an illicit advantage to a public official in exchange for the release of a company controlled by the criminal gang". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 65)
- (39) "A conversation between the accused ANTÔNIO and a person identified as Rafael demonstrates not only the connection between the accused BRUNO, ANTÔNIO, and THIAGO in the execution of illegal subdivisions and constructions but also proves that the activity is carried out through the corruption of public officials who receive money not to stop the illicit enterprises". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 44)
- (40) "The documents are there, with Thiago's lawyer. Talk to Bruno, who is with Thiago's lawyer... and all the water trucks are there, as well as the requests made to CEDAE, you know... we are using water trucks because Ricardo has already removed all the piping...". (Gaema/MPRJ, 2019, p. 67)
- (41) "From the intercepted conversations, it is noted that the accused Manoel not only negotiated the rental and sale values of the properties but also acted as a true manager of the condominiums belonging to the group, resolving any kind of problems for the residents". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 28)
- (42) "You have gated communities, and then you go to the booth of... I saw this, the guys with booklets for the payment of the condos. The way it is, that is financed by the militia, imagine how much money the militia makes with each of those booklets. And surely the guard there is someone from this militia network, it's not just any guy handling that amount of money. I saw the condo booklets on the table". (Kawahara, 2023, p. 308)
- (43) "[...] so tell those two, if they don't pay today, no one will get in tomorrow night if they don't pay". (Gaeco/MPRJ, 2019, p. 30)
- (44) Not identified to protect the interviewees.
- (45) "No, this is a... the drug trade has many things in the names of other people, these people are fronts, you have a building being constructed, and it's João who is there, but in reality, it belongs to Joaquim. Everyone knows João as the owner, he issues receipts and everything, but it belongs to the drug trade. There's João who is the real owner, but he has the permission of the drug trade to build, but there are many guys who are front men. There's a big furniture store here, it's owned by the drug trade, but everyone knows who the guy there is. He has a lifestyle, he gets a good percentage for himself, different from a common front man, because he lives in São Conrado, has a car with a driver, has a life, you know? I don't know if he's really a front man, maybe more like a partner". (Kawahara, 2023, pp. 253-254)
- (46) "I don't know of any glaring cases [of default]. I know that some real estate agencies are also connected to the drug trade, and then no one will stop paying, right? You either pay or move. [...] Now, regarding evictions, I think it is possible that... only one real estate agency, I only know of one that is connected, it is likely that this connected real estate agency carries out forced evictions. I don't know of any cases, but it is possible that they do". (Kawahara, 2023, p. 166)
- (47) According to a resident of a favela in the South Zone: "The UPP* solved everything, the guy needed a culvert, talked to the major, the next day it was ready, 'but it's not his job, you have to talk to the RA [...], but talking to the RA is the same as nothing.' You remove the drug trade and put the police, they decide everything, but it's not their job to solve things". (Kawahara, 2018, p. 116).

- (48) According to a residents' association representative, there are "many evictions, all the time, several times in the same month, almost every day. The court officer goes to the association. They also look for the association to mediate, but the association has no authority to remove anyone. [...] we tell them to go to court". (Kawahara, 2018, p. 151)
- (49) "In the last two or three years, there has been cargo theft. I saw a truck coming in, and we always had a market on a certain day called the "Itaipava market" selling clothes, but now they also sell stolen goods. Horrible, right? Much cheaper. We found out because many clothes come with the store tag. On the corner, there was a bunch of beautiful dresses; I went to look, and there was the C&A tag with the price. Then the boy who was there taking care of it said, 'Hey auntie, half the price here, see?'" (Kawahara, 2023, p. 183)

References

- ABRAMO, P. (2003). A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. *Coleção Estudos Cariocas (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro)*. Rio de Janeiro, n. 20030301.
- _____. (2007). A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-64.
- ABRAMO, P.; FARIA, T. C. (1998). Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP). *Anais*. Caxambu, pp. 421-456.
- ABRAMO, P.; RAMOS, F. R. (2022). "Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas". In: SANTOS, E. C. *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- ALERJ (2008). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, [s.n.].
- ARANTES, P. (2011). Sale Boulot: uma janela sobre o mais colossal trabalho sujo da história: uma visão no laboratório francês do sofrimento social. *Tempo Social*, v. 23, n. 1, pp. 31-66.
- BALIBAR, E.; WALLERSTEIN, I. (2021). *Raça, nação, classe: as identidades ambíguas*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1988.
- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, pp. 379-385.
- BOTELHO, M. L. (2013). "Crise urbana no Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres". In: BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo, Boitempo.
- BRICEÑO-LEON, R. (2008). Libertad para alquilar: el mercado informal de vivienda de Caracas. *Territórios*. Bogotá, v. 18-19, pp. 103-127.

- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro 2008-2011*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CORRÊA, R. L. (2016) "Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão". In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- DE SOTO, H. (2019). *El misterio del capital*. Lima, Editorial Planeta Perú.
- FELTRAN, G. de S. (2014). O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Cadernos CRH*. Salvador, v. 27, n. 72, pp. 495-512.
- GAECO/MPRJ (2019). Denúncia REF.: MPRJ 201801270571. Rio de Janeiro, [s.n.].
- _____ (2019). Denúncia n. 2006. Rio de Janeiro, [s.n.].
- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021). *Expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, [s.n.].
- GONÇALVES, R. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro, Pallas/PUC-Rio.
- JARAMILLO, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territórios*. Bogotá, v. 18-19, pp. 11-15.
- KAWAHARA, I. Z. (2018). *A produção do espaço na favela: elementos para a análise do mercado imobiliário*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____ (2023). *Mercado imobiliário em favelas: um estudo sobre os promotores imobiliários*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- MAGALHÃES, A. F. et al. (2012). O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: 'informalidade' ou outras formas de formalidade? In: XV ENANPUR. *Anais...* São Paulo, v. 15, n. 1.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MARX, K. (2011). *Grundrisse*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1857/1858.
- _____ (2013). *O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1867.
- _____ (2017). *O capital: crítica da economia política: livro III: o porcesso global da produção capitalista*. São Paulo, Boitempo. Edição original de 1894.
- NAZARETH, M. B. F.; ZUQUIM, M. de L. (2016). Núcleo urbanizado: uma nova (velha) cidade? In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, Rio de Janeiro.
- NERI, M. (2011). *UPP² e a economia da Rocinha e do Alemão: do choque de ordem ao de progresso (UPP*Upgrades Produtivos Populares = UPP²)*. Rio de Janeiro, FGV.
- REGUEIRA, C.; BOASSON, G.; BRASIL, M. (2018). *Milícia invade áreas públicas e constrói prédios em Rio das Pedras, no Rio*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/10/22/milicia-invade-areas-publicas-e-construi-predios-em-rio-das-pedras-no-rio.ghml>>. Acesso em: 5 mar 2023.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2015). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIO DE JANEIRO (2018) Lei Complementar n. 188, de 12 de junho. Altera dispositivos das Leis Complementares n. 160 e 161, ambas de 15 de dezembro de 2015, e da Lei Complementar n. 165, de 19 de maio de 2016 e dá outras providências. Rio de Janeiro, DCM n. 84, pp. 3-4.

ROCHA, C. (2010). *Após pacificação, UPP social é a aposta do secretário estadual de Assistência Social para levar cidadania às favelas*. Disponível em: <glo.bo/44aOHup>. Acesso em: 5 mar 2023.

ROCHA, L. de M. (2008). Território, política e criminalidade violenta em uma favela carioca: limites e possibilidades para a atuação das associações de moradores. *Os Urbanitas. Revista de Antropologia Urbana*, v. 5, n. 8.

SUGAI, M. I. (2009). "Há favelas e pobreza na 'Ilha da Magia'?" In: ABRAMO, P. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Antac, v. 10.

TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. Madrid, Siglo Veintiuno.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by João Vitor Giorno (text), email: jo_giorno@id.uff.br e João Paulo Gonçalves Barreira (notes), email: jpgbarreira@gmail.com

Received: December 14, 2023

Approved: April 15, 2024

Estado, ilegalidade e a produção do espaço de Culiacán, Sinaloa, México

State, illegality and space production in Culiacán, Sinaloa, Mexico

Diana Zomera Partida [I]
Antonio Fuentes Díaz [II]

Resumo

O principal objetivo deste artigo é analisar a configuração do espaço urbano na cidade de Culiacán, no estado Sinaloa, México, caracterizada pelos processos de produção urbana sob a égide do neoliberalismo vinculados ao modelo de governança privada e da economia ilegal. Com base em entrevistas, revisão de acervo de jornais, pesquisas em arquivos públicos locais e revisão bibliográfica, além de estudos e publicações anteriores do tema em questão, foi possível desvelar as particularidades da evolução urbano-espacial de Culiacán, que se encontra subordinada a investimentos do capital ilegal nas dinâmicas econômicas locais e regionais, sintonizadas com as exigências de urbanização decorrentes de um modelo de cidade global e com as estratégias e ferramentas gestadas pela organização criminosa. Isso resultou em um espaço que nos permite ver a hibridização de formas legais e ilegais a partir das quais a cidade foi constituída e reproduzida.

Palavras-chave: espaço; cidade; ilegalismo; governança; lavagem de dinheiro.

Abstract

This article aims to analyze the configuration of urban space in the city of Culiacán, state of Sinaloa, Mexico, characterized by neoliberal processes of urban production, the private governance model, and an illegal economy. Based on interviews, newspapers articles, searches in local public archives, and a bibliographic review, it is shown that the urban-spatial evolution of Culiacán is subordinated to the introduction of illegal capital into the local and regional economic dynamics, to the urbanization demands of a global city model, and to the strategies and tools generated by criminal governance. This has produced spaces that allow us to see the hybridization of legal and illegal forms based on which the city has been constituted and reproduced.

Keywords: space; city; illegalism; governance; money laundering.



Introdução

A partir da década de 1990, após a implementação das políticas neoliberais, Culiacán deixou de ser uma pequena cidade dedicada à agroindústria para ser um polo empresarial, comercial-industrial e de serviços. Sua expansão demográfica e urbana trouxe um novo ciclo de investimentos. As atividades primárias que até então tinham assegurado a estabilidade econômica culiacanense, baseada na produção agrícola e na exploração dos recursos naturais da região, foram substituídas por outras atividades – da segunda e terceira indústria – exigindo, assim, mudanças substanciais para a (re) produção urbano-espacial.

O município de Culiacán aderiu às dinâmicas globais de cidades competitivas: um processo de transformação urbana, em que espaços foram destruídos e reconstruídos de modo subordinado à lógica de renovação urbana (Castells, 2012). Isto aponta que, em um entorno globalizado e mobilizado sob determinismos impostos pelo sistema econômico, o consumo converte-se na base de interação da cidade, e esta deve comungar com aquilo que lhe serve de base: a geração de lucro.

Com o advento da governança como forma política do capitalismo neoliberal, a desregulamentação e a descentralização das esferas estatais ganharam materialidade. Particularmente, o tema urbano bem como os processos destinados a obras públicas se

concentraram nas mãos de atores privados por meio de mecanismos de licitação e de concessão de projetos.

Historicamente, em Culiacán, o que havia sido base das atividades do crime organizado, tendo em vista a expansão da influência e do domínio econômico do narcotráfico, paralela e gradualmente consolidou grupos empresariais que enriqueceram das atividades ilícitas – conformado por uma associação entre empresários locais e grupos criminosos que respondiam aos interesses do Cartel de Sinaloa. Tais grupos se encontram vinculados aos políticos e empresários da região, intervindo na produção espacial da cidade. Assim, os efeitos do reordenamento urbano contribuíram, por um lado, para intensificar as desigualdades socioespaciais e, por outro, para introduzir no imaginário da população urbana a cultura de ostentação corroborada pelo narcotráfico.

Nesse sentido, o principal argumento sustentado neste artigo é a ideia de que o município de Culiacán se expandiu, nas últimas décadas, baseando-se na lógica de produção de espaços abstratos, ou seja, fragmentados, mercantilizados, tecnificados e funcionais para a reprodução capitalista. E, conseqüentemente, as transformações geográficas tornaram-se dependentes da valorização dos espaços.

A particularidade inscrita na dinâmica socioespacial de Culiacán se vincula à origem e à acumulação de capitais globais. Devido à implementação de uma política de governança neoliberal, caracterizada pela flexibilidade,

desregulamentação e descentralização, capitais globais e atores ilegais foram introduzidos em projetos de obras públicas urbanas. Nesse sentido, Culiacán pode ser analisada como um espaço de reprodução de formas econômicas legais e ilegais, realizada com a participação conjunta de atores estatais e não estatais nos processos de expansão urbana da cidade.

Metodologia

Os procedimentos metodológicos deste estudo foram esboçados para a captura e compreensão interpretativa e analítica da (re)produção do espaço social da cidade de Culiacán, situada no norte do México, no estado de Sinaloa, e cujas particularidades serão destacadas inicialmente na introdução e, também, ao longo do artigo. O foco da análise na economia política sob a ótica dos mercados (escala local e global) da cidade, bem como dos atores envolvidos e da inserção da cidade no circuito de acumulação de capitais, é tarefa investigativa que se pretende desvelar neste trabalho.

As informações coletadas, que embasam o estudo apresentado, orientam-se por cinco momentos: 1) revisão bibliográfica e conceitual do tema; 2) saídas de campo que culminaram em quatro visitas à cidade, que aconteceram em: dezembro de 2018, dezembro de 2019, outubro a dezembro de 2020 e março a maio de 2022, contando, ainda, com três entrevistas estruturadas, com interlocutores-chave: o coordenador de planejamento urbano da cidade, do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Culiacán; o jornalista investigativo vinculado ao jornal de circulação local, *Espejo Revista*; e a diretora da organização social,

Iniciativa Sinaloa; 3) série de diálogos, somando um total de trinta diálogos/conversas com professores, comerciantes, motoristas, estudantes, seguranças, donas de casa, trabalhadores e com a população local em geral; 4) revisão de jornais locais e nacionais – realizada entre 2018 e 2022, com destaque aos jornais locais: *El Debate*, *Noroeste*, *Espejo revista*; e nacionais, *El Universal*, *La Jornada*, *Milenio*, *El financiero*; além dos usos e aproveitamento de materiais audiovisuais e bibliográficos; 5) consulta aos arquivos e à documentação referentes ao uso do solo da Prefeitura Municipal de Culiacán, bem como consulta digital às bases de dados sobre o recenseamento da população – ano 2020 – do Instituto Nacional de Geografia e Informática do México (Inegi).

A cidade de Culiacán

A cidade de Culiacán é um dos centros urbanos mais significativos e produtivos do noroeste do México. É a capital do estado de Sinaloa e concentra a gestão das atividades econômicas, administrativas, jurídicas, culturais, educativas e sociais de todo o estado (Figura 1). Culiacán ocupa a posição de cidade agrocomercial economicamente competitiva, devido à comercialização em grande escala da produção de hortaliças. De acordo com dados oficiais do município, referentes ao ano de 2022 (H. Ayuntamiento de Culiacán, 2022a), a comercialização foi responsável por 48,4% da produção bruta total do estado. E, no último censo realizado em 2020, pelo Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (Inegi, 2020b), foram registrados 808.416.000 habitantes, o que representa 27% da população total do estado.

Figura 1 – Localização geográfica de Culiacán



Fonte: Inegi (2020a).

No início do século XX, a agricultura comercial foi o motor do crescimento econômico de Sinaloa, com destaque para os cultivos de: grão-de-bico, tomate e cana-de-açúcar. A produção especializada de tomate esteve vinculada, de maneira crescente, à exportação para os Estados Unidos, levando o Vale de Culiacán a primeiro lugar no *ranking* de exportação do país, sendo, assim, o principal fornecedor do mercado estadunidense.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, abriram-se novas perspectivas para a agricultura sinaloense. Isso porque a mão de obra que foi deslocada para a guerra naquele país, somada àquela dedicada à indústria, provocou uma forte queda nas produções de alimentos

agrícolas nos Estados Unidos. Nessa direção, "a procura de produtos mexicanos e particularmente sinaloenses não tardou" (Luna, 2002, p. 61; tradução nossa). Esse momento significou uma oportunidade para Sinaloa, com o aumento de cultivos para a exportação.

A demanda por opiáceos utilizada na fabricação de anestésicos durante a Guerra impulsionou o cultivo e o tráfico para os Estados Unidos (Astorga, 2016). Em contrapartida, com o fim da Guerra, o consumo de morfina entre os ex-combatentes estadunidenses aumentou, e a demanda do ópio destinado à fabricação do medicamento disparou (Enciso, 2015). Os agricultores sinaloenses, principalmente das zonas montanhosas, entenderam o potencial

comercial da papoula, que, com outros cultivos consideradas ilegais (como a maconha), resultou, a longo prazo, na origem de um dos negócios mais lucrativos, permanentes e característicos de Sinaloa: o cultivo e o tráfico de drogas e a consolidação da organização, posteriormente conhecida como *Cartel de Sinaloa*.¹

Para Fernández (2018, p. 9; tradução nossa):

O cultivo da papoula e da maconha na região serrana de Sinaloa, bem como a produção de ópio, tornou-se uma prática cotidiana na medida em que propiciou a participação coletiva dos habitantes de diferentes povoados, encontrando um mecanismo de associação por meio da construção de vínculos sanguíneos, de vizinhos e comerciais que contribuíram para a consolidação desta atividade na região.

Isso deu origem à geração de economias ilegais de base regional interconectadas com a economia legal em vários níveis, o que, por sua vez, consolidou uma elite de empresários e membros proeminentes de famílias ricas que começaram a participar de atividades políticas na cidade e no estado. Conformou-se, assim, o que poderíamos identificar como uma rede de poder hegemônico, em que atores do poder estenderam os seus interesses particulares aos ordenamentos políticos e econômicos, fazendo uso das relações convergentes às atividades legais e ilegais, inclusive, obtendo influência nas instituições públicas, as mesmas que definiam e administravam a regulação do lícito e do ilícito (Flores, 2020).

Esse ordenamento político acabou por permitir a sobreposição e a indistinção prática das formas legais e ilegais na governabilidade regional, uma *zona cinzenta* (Auyero, 2007;

Trejo e Ley, 2020). Com o passar do tempo, consolidou-se uma rede de macrocriminalidade por meio de vínculos entre: governo, empresariado e grupos criminosos (Vázquez Valencia, 2022).

Na década de 1970, a produção e a comercialização da papoula e da maconha intensificaram-se. O governo estadunidense, no anseio de conter as grandes quantidades de droga que entravam no país, promoveu políticas restritivas ao tráfico ilegal nas suas fronteiras, pressionando não só o México, mas também a maioria dos governos latino-americanos a fazerem o mesmo. No México, foi implementada uma série de programas federais antinarcóticos para controlar o problema, que incluía, desde a queima de campos de cultivos da maconha e papoulas, até a captura de líderes regionais do tráfico ilegal. A chamada Operação Condor, de 1977, foi talvez a mais impressionante, invasiva e dispendiosa de todas elas.²

Com os resultados obtidos com essas políticas antidrogas, muitas famílias, que viviam nas zonas montanhosas de Sinaloa e se dedicavam ao cultivo de drogas, deslocam-se para a zona urbana de Culiacán, inicialmente habitando os bairros populares, o que corroborou para a formação das primeiras identidades urbanas locais ligadas às atividades ilegais.

Dessa maneira, estabeleceram-se relações e vínculos, tanto familiares como empresariais, que, ao longo dos anos, articularam as antigas famílias vinculadas ao negócio das drogas com as atividades econômicas legais. "A vida urbana dos narcotraficantes e suas famílias, agora reconhecidos como membros pela sociedade de Culiacán, estabeleceria uma nova dinâmica em termos de ordem na cidade" (Pardilla, 2017, p. 105; tradução nossa).

A abundância gerada pelo crescimento comercial da agricultura no Vale de Culiacán implicou, a médio prazo, uma migração massiva do campo para a cidade. "Entre 1970 e 1990, a consolidação da cidade, como o principal centro de comércio, serviços e operações administrativas em Sinaloa, forçou a extensão da expansão urbana" (ibid., p. 100). No entanto, a escassez de serviços urbanos, o crescimento acelerado da população e a falta de políticas e medidas de planejamento urbano desembocaram na inevitável diferenciação dos espaços. A expansão das áreas habitadas exacerbou as desigualdades.

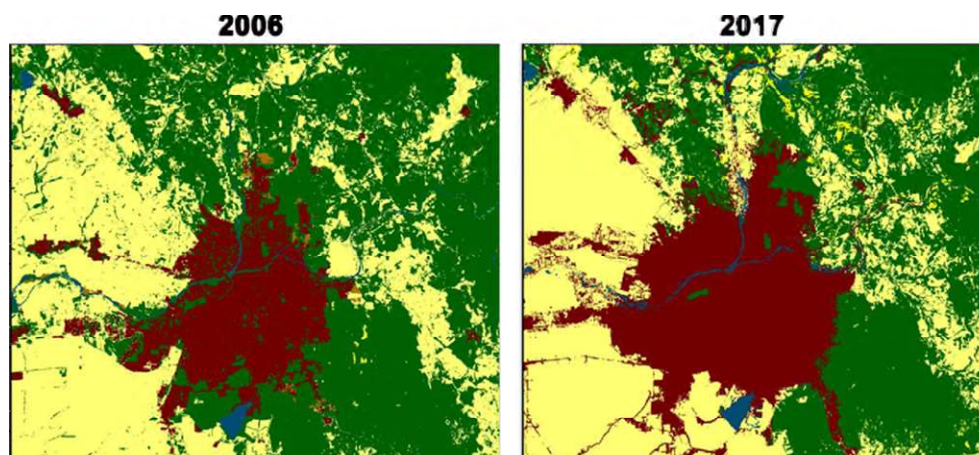
No início da década de 1990, a aglomeração urbana de Culiacán alcançou vantagens quanto à localização dos setores industriais e de serviços. Após uma década, passou de uma cidade pequena, quase exclusivamente dedicada à agroindústria, a um centro de negócios, comercial-manufatureiro e de serviços.

Esse processo de urbanização conduziu o aproveitamento tanto dos recursos como de espaços. A partir de então, as modificações urbanas obedeceram à reorganização das atividades econômicas e às possibilidades de crescimento dos diferentes setores da população. Foram construídos grandes centros comerciais (*shoppings*), cadeias de cinemas, complexos

habitacionais, hotéis de luxo, escolas, bares e restaurantes de reconhecimento internacional, lugares de recreação, bancos, edifícios governamentais e comerciais com infraestrutura tecnológica, concessionárias de automóveis, estádios, assim como avenidas foram ampliadas, ruas remodeladas, etc. Fomentou-se e materializou-se a infraestrutura necessária para abastecer uma economia diversificada – que passou de uma economia agrícola a uma economia de serviços.

Em 2015, a mancha urbana já era 4,5 vezes maior em comparação com o assentamento original de 1531. Durante a elaboração do Programa de Desenvolvimento Urbano do Centro Populacional de Culiacán, em 2021 (PDUCCP), o Instituto Municipal de Planejamento (Implan) registrou o aumento do solo urbanizado com base na análise de imagens de satélite (Implan, 2021). O documento apontou uma diminuição da porcentagem do solo natural utilizado para atividades majoritariamente agrícolas, de 48,53%, em 2006, para 37,15%, em 2017. Em contraste, a área urbanizada aumentou de 15,08%, em 2006, para 25,26%, em 2017. Isso significa que o centro populacional ganhou aproximadamente 7.905 hectares em pouco mais de 10 anos (Figura 2).

Figura 2 – Evolução da área urbanizada do centro populacional de Culiacán (2006–2017)



Fonte: Programa de Desenvolvimento Urbano do Centro Populacional de Culiacán, Instituto Municipal de Planejamento (Implan, 2021).

Produção do espaço no contexto de ilegalismos

Com a intenção de propor uma leitura que nos permita elucidar o tipo de cidade em que Culiacán tem se convertido a partir das suas interações específicas (examinadas anteriormente), bem como ensaiar algumas respostas à questão: “como o espaço é produzido num contexto de ilegalidades?”. Tecemos esforços, aqui, para uma análise que se desdobrou em três eixos – que, articulados, ganham materialidade a partir de 3 enfoques: 1) espacial: baseado na expansão da urbanização em Culiacán; 2) econômico: caracterizado por sua base ilegal; e 3) político: baseado no esquema de governança. Reforçamos, ainda, que todos os eixos se encontram

materialmente delineados num cenário globalizado, de estratégias e dinâmicas de produção e reprodução capitalista neoliberal. A articulação entre eles, quando analisados de uma perspectiva externa, poderia ser categorizada como caótica, áspera e até selvagem, foi assimilada pelos habitantes através da ressignificação das formas espaciais, a ponto de a tornar-se funcional para a (re)produção social da vida cotidiana.

De acordo com Harvey (2003) e Lefebvre (2013), os espaços são produzidos como pontos de confluência dos fluxos de capital;³ e, dadas as suas características materiais, a cidade constitui-se como fio condutor para a sua expansão e reprodução. Dessa forma, a reprodução do espaço conecta-se às formas específicas de organização social do contexto geográfico (Harvey 2012).

Nesse sentido, pode-se argumentar que a mudança de Culiacán para um centro urbano global – sob os processos de desregulamentação, privatização e realocação – que permitiu o surgimento de uma economia terciarizada, não pode ser separada da consolidação de uma base econômica regional e local impulsionada pelo negócio transnacional de drogas ilegais.

Cabe, ainda, sinalizar que:

Com a globalização das redes de narcotráfico, o surgimento das máfias transnacionais, o mercado mundial de armas, o avanço das telecomunicações e a obsolescência das instituições políticas e de justiça que foram funcionais numa sociedade rígida, o narcotráfico criou em Sinaloa – e em muitas partes do México – uma nova geração de empresários com um espírito competitivo global. (Ibarra, 2015, p. 317; tradução nossa)

Nesse sentido, as dinâmicas da cidade neoliberal: *atração de investimentos; força de trabalho qualificada; inserção em circuitos globais; adoção de estilos de vida transnacionais*, têm permitido a implantação e o fortalecimento de estratégias operacionais de grupos sociais ligados ao narcotráfico, impactando na produção da cidade.

Uso do solo e valorização do espaço

É, a partir do impacto da urbanização e dos usos e goze do solo na cidade, que se tornaram visíveis tanto as dinâmicas capitalistas como as de violência, controle e ordenamento socio-territorial, pelo funcionamento imposto pelos atores legais e criminosos aos habitantes.

As principais características que se destacam na expansão urbana em Culiacán podem ser resumidas da seguinte forma: a primeira é de que a construção de moradias na cidade tem seguido dois caminhos: por um lado, a construção de habitações residenciais,⁴ em que o consumo tem gerado um efeito inflacionário, de especulação imobiliária e de segurança, uma vez que são adquiridas por agentes criminosos;⁵ por outro lado, existe um excesso da oferta da construção de *vivienda asequible*.⁶

A segunda resulta da reestruturação das políticas de compatibilização dos espaços, inaugurada pelo modelo de cidade neoliberal (anos 1980-1990); e, da tentativa de incentivar e fortalecer o potencial comercial e de serviços de Culiacán, o planejamento urbano tem sido subordinado ao desenvolvimento de "corredores comerciais" em diferentes pontos da cidade, para os quais foi necessária a mudança dos usos de solos, principalmente no centro da cidade que representa o maior polo comercial.⁷

A terceira tem sido a técnica, a instrumentalização e a mercantilização condicionadas aos processos de urbanização de Culiacán. Os projetos desenvolvidos em nome da modernização e da competitividade da cidade têm sido marcados pela valorização do espaço, pois o que se almeja para Culiacán é a materialização de uma cidade alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.⁸ Cabe sinalizar que o anterior não implica a inexistência de outras formas e modalidades de crescimento urbano, que, somadas aos efeitos das políticas neoliberais, emergem da pobreza e do processo de marginalização de grupos empobrecidos e aleijados do centro urbano (articulador da cidade) e que, portanto, coexistem, mas sem a regulação estatal, a exemplo das: zonas

habitadas por ocupações urbanas e assentamentos precários, edificações informais e com pouco ou ausência de planejamento e assessoria, que se constituem como espaços segregados, precarizados e estigmatizados.

No entanto, ao ser considerada uma "cidade violenta", as intervenções urbanas em Culiacán são gestadas e planejadas buscando proporcionar um ambiente de potencial segurança, que permita, aos cidadãos, a reapropriação dos espaços públicos⁹ – esta tem sido a justificativa de vários projetos milionários de transformação do espaço. Tal vertente da política pública se insere na noção de regeneração urbana (Vásquez, 2014), que busca o funcional e estético para a integralidade social.

O Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano 2021-2024, em vigor da cidade de Culiacán, inclui uma série de ações para a reconstrução/renovação/reabilitação (qualquer que seja o termo de moda) de alguns dos espaços da cidade, para que sejam desvinculados da percepção de insegurança que os caracteriza. Especificamente, o *Eixo 6: construção da paz*, cujo objetivo geral é a execução de ações que promovam a segurança e o respeito à lei, tendo como meta particular a recuperação de espaços públicos abandonados – por meio do programa de recuperação de espaços públicos e prevenção da violência (H. Ayuntamiento de Culiacán, 2022b). Com resultado da estratégia de desestigmatização dos espaços a partir da sua transformação e embelezamento, implica uma limpeza social das populações marginalizadas. Essa renovação, em alguns cenários, tem sido possível em razão da articulação entre os núcleos de poder da cidade, a saber: governo, empresários e grupos de narcotráfico. Isso nos permite pensar que os processos de governança em matéria de produção do espaço são

conduzidos por atores não governamentais, entre eles atores criminosos, sob a influência e o funcionamento de redes de poder, sujeitando o espaço urbano à valorização e à extração de benefícios econômicos ampliados.¹⁰

Seguindo essa lógica, foi criada, em Culiacán, a Instituição de Assistência Privada (IAP) Parques Alegres (PA), em 2011, com o objetivo de promover um modelo de parques na cidade através da recuperação de espaços. Esse projeto é financiado pelo grupo empresarial Coppel.¹¹ Entre suas especificidades, a metodologia de trabalho consiste em estabelecer uma diferenciação dos espaços – de modo a priorizar a intervenção nas áreas da cidade que não são estigmatizadas e onde o perfil socioeconômico dos habitantes oscile entre as classes: média-baixa, média e média-alta –; e também em orientar os cidadãos sobre a gestão de financiamentos, permitindo-lhes a execução das intervenções propostas. Embora, seja estabelecida uma parceria com o governo municipal, o setor empresarial é o principal gestor no desenvolvimento do projeto, uma vez que a viabilidade para criar parques públicos obedece ao modelo empresarial, ou seja, promove a autossustentabilidade por meio de fontes de valores agregados: venda de serviços e produtos e obtenção de mais-valia.

Urbanização neoliberal – ilegal

Cabe sinalizar que, inicialmente, o projeto operou oficialmente como um projeto de controle de inundações e de resgate ecológico, promovendo a recanalização dos rios e a recuperação das ribeiras para a criação do parque Las Riberas. Mais tarde, através do Plano Parcial de Desenvolvimento Urbano da Zona de Tres

Ríos, foram regulamentados os usos do solo, comprometendo o destino de toda a área (Achoy, 2008), passando a atender fins comerciais, habitacionais e turísticos. Projetado em quatro fases (Figura 3), o projeto representou um investimento milionário na construção do empreendimento habitacional e de entretenimento (e logicamente de consumo), em prol de transformar Culiacán numa cidade "moderna", de nível internacional.

A primeira etapa do projeto caracterizou-se por uma distribuição mais ou menos uniforme dos usos do solo. Foram incluídos 225 hectares (ha), dos quais 40,8 ha foram destinados para uso residencial; 63,5 ha para uso comercial; e 41,4 ha representaram o vazio urbano,¹² totalizando 18,4% da área destinada para o projeto. Durante a segunda etapa, foram reservados 238 ha, distribuídos da seguinte forma: 42,9 ha para uso habitacional; 20,9 ha para uso comercial; 9,8 ha para uso de serviços; e os vazios urbanos alcançaram 109,5 hectares. Para a terceira etapa, foram destinados

9,7 ha, correspondentes a 3,4% da área para uso comercial e 2,4 há, para serviços e equipamentos, o maior percentual da área nessa etapa, 83,45%, está concentrado no uso vazio urbano, com 232,6 ha. Por fim, na quarta etapa, com maior extensão, o solo foi distribuído da seguinte forma: uso residencial, 31 ha; comercial, 72,7 ha; equipamentos e serviços, 345 ha; vazios urbanos, 485 ha. Uma particularidade do projeto é que, em sua maioria, os empreendimentos habitacionais são loteamentos privados, orientados para um grupo social com poder de compra médio-alto (Cebreros, 2021).

O desenvolvimento desse projeto, no entanto, foi repleto de controvérsias derivadas tanto de falhas ambientais na sua execução como da natureza dos investimentos, uma vez que se especulou que alguns dos empresários envolvidos no plano de Desenvolvimento Urbano da Zona de Tres Ríos injetaram recursos provenientes de atividades ilícitas. O jornal local *Noroeste*, baseado numa investigação realizada pelo jornal *Reforma*, da Cidade do

Figura 3 – Etapas das transformações do solo
Plano Parcial de Desenvolvimento Urbano da Zona Tres Ríos (1993-2024)



Fonte: Achoy (2018).

México, publicou uma série de acusações contra Aarón Rivas Loaiza, que foi diretor do projeto e, posteriormente, candidato a deputado pelo 12º Distrito de Culiacán. Nas publicações feitas, o diretor foi citado por favorecer a empresa de Antonio Sosa Valencia – conhecido por receber dinheiro de Héctor Beltrán Leyva¹³ para lavagem de dinheiro. Quando veio a público a reportagem, representantes de outros partidos políticos de Sinaloa exigiram uma investigação aprofundada dos fatos. As acusações também apontavam para o nome do ex-governador do estado, Jesús Aguilar Padilla (2005-2010). Nesse sentido, a inferência permitiu compreender a relação entre a economia ilegal e a lavagem de dinheiro, lançadas em investimento de projetos urbanos. A cidade, então, vem sendo produzida a partir dos fluxos que consolidam uma acumulação criminosa de capital (Estrada Álvarez e Moreno Rubio, 2007), dentro de um amplo processo de narcoacumulação¹⁴ (Williams, 2021).

Lavagem e investimento

De acordo com a National Money Laundering Risk Assessment¹⁵ (NMLRA, 2015), a administração dos rendimentos econômicos provenientes de atividades ilegais que são incorporados na economia legal tem sido implementada pelo mecanismo de lavagem de dinheiro baseado no comércio¹⁶ através de duas vias.

A primeira, na forma local de inserção/circulação de dinheiro, por meio do câmbio de moeda; e a segunda manejada em maior escala, com implicações nas transformações urbanas, pela compra de bens, nesse caso, imóveis ou edifícios para construção. De acordo com

os relatórios da NMLRA (ibid.), os maiores fluxos de dinheiro vivo até esse momento foram mobilizados pelo Arizona, rota identificada sob influência do Cartel de Sinaloa. No México, as casas de câmbio podem atuar como transmissoras/receptoras de dinheiro e, em Culiacán, particularmente, estabeleceram-se como prática comum de transferência de dinheiro.

A rua Benito Juárez destaca-se como uma paisagem peculiar da zona em que, enfileiradas de pé, com banquetas e sombrinhas que cobrem os *cambiadólares*, mulheres jovens com calculadoras ou celulares nas mãos fazem as transações diretamente com os clientes que se aproximam nos seus veículos, sem a necessidade de apresentar documentos de identificação ou de formulários e, em alguns casos, sem limites de câmbio (Notas de trabalho de campo, 2019).

Uma vez que a Lei de Instituições de Crédito,¹⁷ responsável por regular o funcionamento, as atividades e as operações das instituições de crédito, exige apenas a comunicação de transações que sejam superiores a 10 mil dólares, a tendência apontou para execução de transações menores, que, devido à informalidade da transação, muitas vezes não podem ser rastreadas.

Esta é uma das vantagens das casas de câmbio em relação às instituições bancárias. Também elas têm facilitado as operações de compra e venda direta de imóveis. Uma prática comum para obter registros de compra e venda, dessa forma, tem sido articular as transações com a mediação de terceiros (a exemplo de laranjas ou *prestanombres*) – pessoas aparentemente não ligadas a atividades ilegais que passam a ser responsáveis pelos bens consumidos (NMLRA, 2015).

No entanto, a via financeira também é constituída com lavagem de dinheiro ilegal. A unidade mexicana do grupo financeiro HSBC (The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation)¹⁸ esteve envolvida em escândalos, devido às operações realizadas com dinheiro proveniente do crime organizado. Aparentemente, a HSBC apontou “deficiências” nos protocolos de combate à lavagem de dinheiro.¹⁹ De acordo com estimativas da Drug Enforcement Administration (DEA), cerca de 881 milhões de dólares pertencentes aos cartéis de Sinaloa, Juárez e Zetas foram “lavados” por esse meio, num período de quatro anos, entre 2006 e 2010 (González, 2016). O caso do Banco Wachovia também repercutiu bastante (Efe, 2010), pois foi alegado que 378 milhões de dólares foram lavados para traficantes de Sinaloa, entre 2004 e 2007 (Vázquez, 2018).

Luis Omar Espinosa, coordenador de planejamento da Implan, de Culiacán, explicou, em entrevista realizada em 5 de maio de 2022, que, em termos de desenvolvimento urbano, a cidade manifesta dois fenômenos perfeitamente articulados que, de acordo com suas características e efeitos, implicam a intervenção do crime organizado. Também lamentou a dificuldade de obtenção de informações precisas sobre o assunto, tendo em vista a natureza ilegal da dinâmica.

No primeiro fenômeno referido, existe certa disparidade entre a otimização da construção de habitações e a expansão urbana, quando contrastada com o aumento do número de habitantes. Espinosa explicou ainda que, de acordo com os dados do Inegi, a densidade populacional registrada em Culiacán nos últimos cinco anos (2019-2024) não corresponde ao aumento exponencial da oferta de habitação.²⁰ Desvelam-se, assim, dois fatos:

o primeiro diz respeito a um desequilíbrio evidente nas forças de mercado, em que a oferta excede a demanda e que a oferta de habitação não é sustentada pela demanda de uma base econômica legítima. O segundo fenômeno repercute na posse da terra e da propriedade privada. Na área povoada, existem grandes terrenos baldios, ou seja, terrenos desocupados, situados em locais com serviços de infraestrutura (água potável, pavimentação e iluminação pública, habitados para construção; no entanto, não aparenta haver interesse dos proprietários em vender, doar ou transferir tais terrenos nem de construir nele. Diante disso, Espinosa comentou que, embora seja possível que esses terrenos baldios tenham um título de propriedade, as informações sobre seus proprietários são realmente escassas. Para alguns funcionários do Implan e alguns jornalistas de Culiacán, esses terrenos baldios poderiam fazer parte da compra de terras com os recursos de lavagem de dinheiro ilegal.

Governança criminal e rentabilidade

Em 17 de outubro de 2019, período em que se situa o Desenvolvimento Urbano de Tres Ríos, precisamente nesta zona, ocorre o chamado *Culiacanazo*, um dos episódios mais violentos da história contemporânea de Culiacán, que consistiu em operação do Ministério da Defesa Nacional e da Guarda Nacional com objetivo de capturar Ovidio Guzmán López, filho do narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán, investigado por liderar o Cartel de Sinaloa. O resultado, porém, não foi o esperado. Após cinco horas de confrontos armados em diferentes

pontos da cidade, entre militares e civis armados (CNN Español, 2023), a serviço do Cartel de Sinaloa, o grupo armado manteve a cidade sitiada com a finalidade de impedir a detenção do "chefe". Estudantes e famílias inteiras tiveram de se refugiar em escritórios, escolas, comércios, restaurantes e casas de outras pessoas. Os civis armados dispersaram-se em pontos estratégicos da cidade, bloqueando os acessos, com veículos incendiados e encerrando militares, agentes federais e a população de Culiacán. Para impedir os reforços por terra, bloquearam a estrada de acesso ao norte e ao sul de Sinaloa (Infobae, 2022).

No entanto, uma vez capturado, Ovidio foi libertado para "evitar a perda de vidas e impedir que a cidade se convertesse em zona de guerra" – palavras do presidente Andrés Manuel López Obrador –, visto que membros do Cartel de Sinaloa haviam cercado uma unidade habitacional onde viviam as famílias dos militares em Culiacán, ameaçando incendiar e detonar as suas armas, se Ovidio não fosse libertado. Seja qual for a veracidade do ocorrido, há um fator que é impossível deixar de lado nesse turbilhão de fatos: a demonstração da capacidade dos grupos armados no estado de Sinaloa, e particularmente em Culiacán, para controlar o espaço da cidade. E algo talvez mais desconcertante: a continuidade das relações entre as autoridades, nesse caso militares, e os membros desses grupos.

De acordo com Lessing (2020) e Sampó (2021), a participação ativa dos grupos criminosos na imposição de regras ou restrições que condicionam o comportamento social constitui uma forma de *governança criminal*. Esses grupos utilizam um poder coercivo que lhes permite controlar o território, que pode

ser exercido a partir de diferentes frentes, em diferentes circunstâncias e sobre diferentes grupos de vítimas.

A experiência do Culiacanazo revelou-se uma lâmpada que iluminou algumas das irregularidades, enraizadas nesse espaço, que não estavam necessariamente sendo consideradas nas produções acadêmicas. No setor que abarca o Desenvolvimento Urbano de Tres Ríos, tem se construído unidades residenciais, centros noturnos, restaurantes, lojas de roupa, bares e existe a projeção para a construção de um hotel e de um *shopping* de classe internacional. A zona é promovida como um dos melhores lugares para se viver na cidade, sendo uma das mais valorizadas, apesar de ter sido o principal palco do fogo cruzado durante os confrontos de 17 de outubro.

Segundo o jornalista Marcos Vizcarra,²¹ um ano depois dos acontecimentos, qualquer um pensaria que o evento nunca tivesse acontecido. Após as declarações – justificações – do governo federal, o caso foi encerrado e arquivado; os danos materiais foram reparados, a atividade econômica foi restabelecida, as aulas continuaram seu curso, os meios de comunicação escreveram outras histórias. Enfim, uma semana após os feitos, o governador em exercício, Quirino Ordaz Coppel (2017-2021), reuniu-se com os meios de comunicação social para "pedir" – exigir – que deixassem de falar sobre o assunto, já que isso poderia prejudicar a imagem do turismo e os potenciais investimentos na cidade e no estado. Assim, um mês depois, poucos meios de comunicação ainda faziam perguntas sobre o assunto.

Vizcarra encarregou-se de entrar em contato com os proprietários e gerentes das empresas localizadas na zona de Tres Ríos para

solicitar testemunhos. No entanto, após alguns dias de terem concordado em participar, retiraram o aceite da proposta sem mais explicações. Apenas um deles se atreveu a revelar os seus motivos via telefone. De acordo com o jornalista, o que levou a testemunha a retrair-se, e certamente também as restantes, foi o fato de "o terem proibido de falar". A maior parte dos negócios que floresceram na zona está vinculada ao tráfico de droga e trabalha com o respaldo das autoridades – segundo a imprensa local. É por isso que, numa nota editorial escrita para o jornal *Reforma*, Vizcarra chama a zona de Tres Ríos de esconderijo do crime, caracterizando-a como "uma zona de terror tomada pelos traficantes de drogas" (Vizcarra, 2019).

Considerações finais

O argumento principal deste artigo consistia em pensar a produção do espaço social urbano na cidade de Culiacán, no estado Sinaloa, no México, a partir de modelos globalizados, que exaltavam o planejamento técnico e funcional na distribuição e aplicação dos espaços produzidos como parte da cidade neoliberal, com a intervenção de três atores principais: a elite empresarial privada; o Estado, gestor e regulador do setor público; e os grupos criminosos.

O argumento apresentado sustenta que Culiacán se expande de maneira subordinada à lógica de urbanização neoliberal, que necessita do incremento de valorização dos espaços para avançar, com a particularidade de que a dinâmica econômica que sustenta a cidade está historicamente vinculada à circulação de capitais ilegais. A marca do narcotráfico na região

leva-nos a considerar que parte do capital fluante proveniente das atividades criminosas é utilizada no investimento de projetos de urbanização para lavagem desse capital ilegal.

Toda essa atividade de produção espacial conduzida por redes entre empresários, governo e grupos criminosos – denominadas redes de macrocriminalidade – tem sido possível em Culiacán em razão da flexibilidade implementada pelos processos de políticas públicas por meio da governança neoliberal. Esse modelo de governo favoreceu a desregulamentação e a descentralização do Estado e cedeu lugar à participação de atores privados nos projetos de obras públicas. Tal debilidade nos mecanismos estatais permitiu, na região, a atuação de atores criminosos com a participação de investimentos de capital ilegal nos projetos urbanos.

Nesse sentido, os registros documentados apontam para a participação nos rendimentos provenientes de atividades ilícitas em projetos de obras públicas, com a finalidade de lavagem de dinheiro ilegal, para colocá-lo no circuito econômico legal, dando origem a uma zona cinzenta, na qual a governança tem explorado as múltiplas possibilidades de ações criminal-legal, por meio das redes associadas de empresários, políticos e grupos criminosos. Dessa forma, temos uma disposição espacial-territorial subordinada ao aparelho econômico legal-ilegal solidamente constituído. Isto deve ser pensado como uma forma urbana incipiente, emergente, que aponta para a produção combinada entre o *social* e os *processos de territorialização* sob a ótica da *acumulação criminal de capital*, que conecta o crime organizado com a *racionalidade de gestão empresarial neoliberal*.

É importante ressaltar que, como essas atividades são realizadas fora da regulamentação estatal, é difícil rastreá-las. Por essa razão, muitas das ligações que são feitas se baseiam na inferência das correlações que estabelecem, as quais podem ser verificadas a partir de suas consequências. Mesmo alguns dos dados apresentados pelas chamadas fontes oficiais – agências internacionais de combate à lavagem de dinheiro – são estimativas obtidas de mecanismos especificamente projetados para estabelecer definições penais (Giménez-Salinas, Requena e De la Corte, 2011). Essas estimativas permitem que as agências estabeleçam sua própria representação do fenômeno, exaltando tendências, apresentando casos particulares e fatos como um todo, o que lhes

permite legitimar a imposição de determinadas práticas ao setor privado e fortalecer a posição dos atores financeiros globais (Andreas, 2005; Tsingou, 2010).

Por agora, adverte-se que a evolução urbano-espacial de Culiacán não pode estar sustentada unicamente na boa vontade e na ação do empresariado e do governo culiacanense, mas deve considerar o impacto da economia ilegal e da atividade delitiva como governança criminal e que tem impactado de maneira imediata o habitar na cidade. Tal caso tem resultado em paradoxo, uma vez que se promovem projetos de obras públicas em Culiacán para "fomentar a segurança", mas tais projetos estão sendo financiados com dinheiro proveniente de atividades criminosas, ilícitas e violentas.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-9231-3623>

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Sociología. Puebla, México.
dizomera@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4575-9462>

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Sociología. Puebla, México.
anfudi@gmail.com

Notas

- (1) O conceito de cartel, para designar organizações criminosas, não existe como figura jurídica na legislação mexicana. A sua utilização generalizada ocorreu por meio de propagandas das agências de segurança dos EUA, na década de 1980. Contudo, nem todas as organizações criminosas assumem a forma organizada de um cartel. Para uma crítica dessa narrativa, ver Zavala (2018). Isso também se aplica ao conceito de “crime organizado”, que, na legislação mexicana, está referenciado como “*delincuencia organizada*” – conceito técnico-jurídico observado na Lei Federal contra a Delinquência Organizada de 1996. Para uma crítica desse conceito: analisada como “paradoxo” e como “ornitorrinco tipológico”, ver Paoli (2013) e De Oliveira e Nunes (2022).
- (2) Operação Condor foi o nome dado a uma das estratégias mais importantes de colaboração, entre os governos dos EUA e México, de combate ao narcotráfico. Consistiu-se em uma campanha policial-militar, orientada principalmente para a destruição dos cultivos de maconha e papoula em Sinaloa, por meio da queima dos campos e do uso de pesticidas químicos no solo. O que diferenciou essa operação de outras intervenções estadunidenses foi o desenvolvimento de trabalhos de inteligência para detectar não somente os hectares de cultivo, mas também os líderes do tráfico (Fernández, 2018; tradução nossa).
- (3) Para Lefebvre (2013), na cidade capitalista se privilegia um tipo de urbanização que tem servido de estratégia para ocultar as crises por excedentes da produção capitalista, a partir da valorização do espaço social. O que deriva de um entendimento particular de cidade como elemento-chave da expansão capitalista neoliberal, cuja lógica de reprodução obriga a potenciar os critérios estandardizados para a competitividade internacional.
- (4) Particularmente nas áreas mais próximas do centro da cidade, como o empreendimento Tres Ríos, conferem imóveis com preços de vendas entre 250 mil e 1 milhão de dólares. Ver em: <https://www.vivanuncios.com.mx/s-casas-en-venta/desarrollo-urbano-tres-rios/v1c1293115059p1>. Acesso em: 15 out 2023.
- (5) Exemplo disso foi constatado no episódio de captura de Ovidio Guzmán López, filho de Joaquín “el Chapo” Guzmán, pelos agentes da segurança nacional, por ser acusado de liderar o narcotráfico. Foi encontrado e capturado em uma das habitações com essas características.
- (6) As *viviendas asequibles* referem-se às habitações de interesse social pertencentes ao programa federal. De acordo com o PDUCC, até o ano de 2022, foram construídas, em Culiacán, 277.963 residências habitacionais, das quais 36.768 se encontram desabitadas, o equivalente a 13.23% (Implan, 2021).
- (7) O total de habitações na zona cêntrica de Culiacán é a que menos cresceu nos últimos 10 anos, passando de 2.647 a 2.862, devido à combinação entre os usos de solo e uma dinâmica comercial predominante (Implan, 2021).
- (8) Conforme, publicado em documento “Plan Municipal de Desarrollo de Culiacán 2021-2024”. Disponível em: <https://docs.culiacan.gob.mx/s/bskfmgsXSINXfBe>. Acesso em: 12 dez 2023.
- (9) No entendimento de fazê-lo sobre uma tutela estatal e não de forma de autogestão.

- (10) A noção de governança estabelece-se por uma coordenação entre atores políticos e sociais, com a finalidade de gerar decisões políticas eficazes de benefício geral; “proporciona uma nova perspectiva para analisar a complexidade das tomadas de decisões, geradas pela pluralidade de atores envolvidos que interagem para formular, promover e assegurar objetivos comuns” (Zurbruggen, 2011). Essa pluralidade pode incluir, também, atores criminosos, cuja interação com os atores políticos pode gerar ações predatórias de governo em um território, como veremos mais adiante (Arias, 2017; Duque, 2021).
- (11) Grupo Coppel é em grupo empresarial familiar, conformado por três linhas de negócios: uma cadeia de lojas com o mesmo nome (Coppel), presente no México e na América Latina; uma linha de serviços bancários financeiros (BanCoppel); e um outra, de serviços de fundos (Afore Coppel). Desde o ano de 2008, o presidente e diretor do grupo é o Francisco Agustín Coppel Luken. Para mais informações, consultar: <https://www.coppel.com/informacion-corporativa>. Acesso em: 10 dez 2023.
- (12) “Vazio urbano” refere-se à extensão de terras que ainda não contam com destino de uso de solo estipulado.
- (13) O *Cártel de los Beltrán Leyva* era uma organização delitiva, que atuava em Sinaloa, originalmente, liderada por 4 irmãos de mesmo sobrenome. Iniciou como parte do denominado Cartel de Sinaloa e, posteriormente, em 2008, constituiu uma organização própria. Estiveram vinculados ao tráfico de cocaína, heroína e maconha, bem ao tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, extorsão, sequestro e tráfico de armas (Insight Crime, 2021).
- (14) Para Williams (2021, p. 112), a “narcoacumulación é o nome para o movimento de mercadorias (drogas, armas, corpos) sem restrições legais de forma estatal moderna [...] a riqueza exorbitante gerada se separa por completo do valor gerado pelo trabalho e se (re)inverte (na lavagem de dinheiro) em toda a economia legítima bancária global, para gerar mais mais-valia por meio/para além das fronteiras nacionais”. Nesse sentido, o tráfico de drogas é “indistinguível da conveniência técnica, autoglobalizante e geradora de significado da própria acumulação” (ibid., p. 113; tradução nossa).
- (15) *Evaluación Nacional de Riesgo sobre Lavado de Dinero 2015*, elaborada pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.
- (16) A lavagem de dinheiro baseada no comércio (TBML, sigla em inglês) é uma forma de lavagem de dinheiro que consiste em dissimular a procedência ilegal por meio da comercialização de mercadorias ou a realização de transações financeiras vinculadas a tal comercialização. Trata-se de um dos métodos mais complexos de lavagem de dinheiro ilegal (NMLRA, 2015).
- (17) *Ley de Instituciones de Crédito*. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIC.pdf>. Acesso em: 15 out 2023.
- (18) The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) é uma empresa multinacional bancária e de serviços financeiros com sede em Londres. É o oitavo maior banco do mundo por seus ativos. Conferir em: <https://web.archive.org/web/20150212014318/http://www.hsbc.com/about-hsbc/company-history>. Acesso em: 16 out 2023.
- (19) El Heraldo de México (2019). HSBC y sus escándalos de lavado de dinero en México e La Razón (2020). Los escándalos de lavado de dinero de HSBC en México.

- (20) De acordo com o PDUCC 2021, a densidade populacional na área urbana de Culiacán diminuiu de 57,8 hab/ha em 2015 para 50,1 hab/ha em 2020. Isso se deve à aceleração da taxa de crescimento da área urbana (13.044 para 16.116 hectares de área urbanizada) em comparação com o lento aumento do crescimento populacional (de 754.092 em 2015 para 808.416 em 2020). De acordo com os especialistas do Programa, projeta-se uma ocupação extensiva do território (Implan, 2021).
- (21) Entrevista realizada em 3 de maio de 2022. Vizcarra produziu um documentário sobre o episódio de Culiacanazo, com o título: “*El día que perdimos la ciudad*”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gSzqiQqXRMA>. Acesso em: 10 out 2022.

Referências

- ACHOY, C. (2008). *Incorporación del análisis de riesgo en la planeación urbana: el caso del desarrollo urbano Tres Ríos en Culiacán, Sinaloa*. Dissertação de mestrado. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- ANDREAS, P. (2005). “Crimen transnacional y globalización económica”. In. BERDEL, M.; SERRANO, M. (comps.). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ARIAS, E. D. (2017). *Criminal enterprise and governance in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ASTORGA, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. México, Penguin Random House.
- AUYERO, J. (2007). *La zona gris*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (2012). *La cuestión urbana*. México, Siglo XXI.
- CEBREROS, S. (2021). *El impacto del desarrollo urbano Tres Ríos en Culiacán*. Dissertação de mestrado. Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa. Disponível em: http://repositorio.uas.edu.mx/xmlui/handle/DGB_UAS/320. Acesso em: 3 nov 2023.
- CNN Español (2023). ¿Por qué extraditaron a Ovidio Guzmán a EE.UU. y de qué lo acusan? Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/09/18/por-que-extraditaron-ovidio-guzman-eeuu-de-que-acusan-trax/>. Acesso em: 30 nov 2023.
- DE OLIVEIRA MUNIZ, J.; NUNES DIAS, C. (2022). Armed domains and their criminal governments: A non-phantasmic approach to “organized crime”. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 105, pp. 131-152.
- DUQUE, J. (2021). Gobierno criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 66, n. 141, pp. 347-380.

- EFE (2010). Wachovia pagará 160 millones de dólares por lavado de dinero. *El Confidencial*. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/economia/2010-03-18/wachovia-pagara-160-millones-de-dolares-por-lavado-de-dinero_339327/. Acesso em: 2 maio 2024.
- EL HERALDO DE MEXICO (2019). HSBC y sus escándalos de lavado de dinero en México. Disponível em: <https://heraldodemexico.com.mx/economia/2019/5/13/hsbc-sus-escandalos-de-lavado-de-dinero-en-mexico-92648.html>. Acesso em: 2 maio 2024
- ENCISO, F. (2015). *Nuestra historia narcótica: pasajes para (re)legalizar las drogas en México*. México, Debate.
- ESTRADA ÁLVAREZ, J.; MORENO RUBIO, S. (2007). “Configuraciones (Criminales) del capitalismo actual. Tendencias de Análisis y elementos de interpretación”. In: ESTRADA ÁLVAREZ, J. *Capitalismo criminal. Ensayos críticos, memorias seminario capitalismo criminal y organización mafiosa de la sociedad*, 17 y 18 de abril de 2007. Bogotá, Universidad de Colombia, , pp. 15-62.
- FERNÁNDEZ, J. A. (2018). *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*. Xalapa, Universidad Veracruzana.
- FLORES, C. (2020). *Negocios de sombras: red de poder hegemónica, contrabando, tráfico d NMLRA e drogas y lavado de dinero en Nuevo León*. México, Ciesas.
- GIMÉNEZ-SALINAS, A; REQUENA, L.; DE LA CORTE, L. (2011). ¿Existe un perfil de delincuente organizado? Exploración a partir de una muestra española. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 1, n. 13-03, pp. 1-32.
- GONZÁLEZ, L. M. (2016). ¿Cómo lavó dinero el Cartel de Sinaloa? *El Economista*. Disponível em: <https://www.economista.com.mx/opinion/Como-lavo-dinero-el-Cartel-de-Sinaloa-20160113-0001.html>. Acesso em: 23 mar 2023.
- HARVEY, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid, Akal
- _____ (2012). *El enigma del capital*. Madrid, Akal.
- H. AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN (2022a). Acerca de Culiacán. Disponível em: <https://www.culiacan.gob.mx/> Acesso em: 5 dez 2023.
- _____ (2022b). Plan Municipal de Desarrollo. Culiacán 2021-2024. Disponível em: <https://docs.culiacan.gob.mx/s/bskfmgsXSINXfBe>. Acesso em: 5 dez 2023.
- IBARRA, G. (2015). *Culiacán, ciudad del miedo. Urbanización, economía, violencia*. México, UAS/Jorale Editores.
- IMPLAN – Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacan (2021). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro Poblacional de Culiacán (PDUCCP) 2021*. Disponível em: <https://bit.ly/3NQR5v>. Acesso em: 3 de dez 2023.
- INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020a). *Demografía y sociedad*. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/#mapas>. Acesso em: 1º maio 2024.
- _____ (2020b). *Censo general de Población y Vivienda 2020*. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>. Acesso em: 1º dez 2023.

- INFOBAE (2022). *Qué fue el Culiacanazo: el día más negro en la historia de Sinaloa*. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/10/14/que-fue-el-culiacanazo-el-dia-mas-negro-en-la-historia-de-sinaloa/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- INSIGHT CRIME (2021). *Organización Beltrán Leyva*. Disponível em: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-mexico/organizacion-beltran-leyva/>. Acesso em: 9 set 2022.
- LA RAZÓN (2020). *Los escândalos de lavado de dinero de HSBC em México*. Disponível em: <https://www.razon.com.mx/negocios/escandalos-lavado-dinero-hsbc-mexico-406124>. Acesso em: 2 maio 2024.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, Capital Swing.
- LESSING, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, v. 19, n. 3, pp. 854-873.
- LUNA, B. (2002). *Origen y ocaso del Ingenio Rosales (1945-1997)*. Culiacán, H. Ayuntamiento de Culiacán.
- NMLRA – National Money Laundering Risk Assessment (2015). National Money Laundering Risk Assessment 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Tw3Noq>. Acesso em: 5 nov 2023.
- PADILLA, I. (2017). *Geografía de la violencia en Culiacán*. Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- PAOLI, L. (2013). “Las paradojas del crimen organizado”. In: FERNÁNDEZ STEINKO, A. (coord.) *Delincuencia, finanzas y globalización*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SAMPÓ, C. (2021). “Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina”. In: ALDA MEJÍAS, S. (org.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Madrid, Real Instituto Elcano/ Fundación Friedrich Naumann.
- TREJO, G.; LEY, S. (2020). *The political foundations of peace and war in the gray zone of criminality. Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TSINGOU, E. (2010). “Who governs and why? The making of a global Anti Money Laundering Regime”. In: UNDERHILL, G.; BLOM, J.; MÜGGE, D. (coords.). *Global Financial Integration Thirty Years On*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VÁSQUEZ, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana. El caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Dissertação de doutorado. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponível em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285771/avvc1de1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 nov 2023
- VÁZQUEZ, J. (2018). Economía del narco: prohibicionismo, violencias sistémicas y capital criminal. *Caleidoscopio*, v. 22, n. 38, pp. 105-130. Disponível em: <https://revistas.uaa.mx/index.php/caleidoscopio/article/view/917> Acesso: 25 nov 2023.
- VÁZQUEZ VALENCIA, D. (2022). “La red de macrocriminalidad en Coahuila, México”, In: BARTELT, D.; AGUIRRE, R.; PÉREZ, M.; WEHR, I. (coords.) *Poderes fácticos. Captura del Estado, redes criminales y violencia en América Latina*. México, Fundación Heinrich Boll.
- VIZCARRA, M. (2019). Tres Ríos, la guarida del narco. *Periódico Reforma*. Disponível em: <https://bit.ly/3DDnFiD>. Acesso em: 10 out 2022.

WILLIAMS, G. (2021). *Infrapolitical passages. Global turmoil, narco-accumulation, and the post-sovereign State*. Nova York, Fordham University Press.

ZAVALA, O. (2018). *Los carteles no existen: Narcotráfico y cultura en México*. México, Malpaso.

ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, n.38, pp. 39-54. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002. Acesso em: 30 out 2023.

Texto recebido em 15/dez/2023

Texto aprovado em 5/abr/2024

State, illegality and space production in Culiacán, Sinaloa, Mexico

Estado, ilegalidade e a produção do espaço de Culiacán, Sinaloa, México

Diana Zomera Partida [I]
Antonio Fuentes Díaz [II]

Abstract

This article aims to analyze the configuration of urban space in the city of Culiacán, state of Sinaloa, Mexico, characterized by neoliberal processes of urban production, the private governance model, and an illegal economy. Based on interviews, newspapers articles, searches in local public archives, and a bibliographic review, it is shown that the urban-spatial evolution of Culiacán is subordinated to the introduction of illegal capital into the local and regional economic dynamics, to the urbanization demands of a global city model, and to the strategies and tools generated by criminal governance. This has produced spaces that allow us to see the hybridization of legal and illegal forms based on which the city has been constituted and reproduced.

Keywords: space; city; illegalism; governance; money laundering.

Resumo

O principal objetivo deste artigo é analisar a configuração do espaço urbano na cidade de Culiacán, no estado Sinaloa, México, caracterizada pelos processos de produção urbana sob a égide do neoliberalismo vinculados ao modelo de governança privada e da economia ilegal. Com base em entrevistas, revisão de acervo de jornais, pesquisas em arquivos públicos locais e revisão bibliográfica, além de estudos e publicações anteriores do tema em questão, foi possível desvelar as particularidades da evolução urbano-espaçial de Culiacán, que se encontra subordinada a investimentos do capital ilegal nas dinâmicas econômicas locais e regionais, sintonizadas com as exigências de urbanização decorrentes de um modelo de cidade global e com as estratégias e ferramentas gestadas pela organização criminosa. Isso resultou em um espaço que nos permite ver a hibridização de formas legais e ilegais a partir das quais a cidade foi constituída e reproduzida.

Palavras-chave: espaço; cidade; ilegalismo; governança; lavagem de dinheiro.



Introduction

Following the implementation of neoliberal policies in the 1990s, Culiacán went from being a small city dedicated to agribusiness to a business to becoming a hub for commercial, manufacturing, and services. Demographic growth and urban expansion led to a new investment boom. The primary activities that had previously guaranteed Culiacan's economic stability were based on working the land and natural resource extraction in the region; these were displaced by other secondary and tertiary industries that led to substantial changes in the urban-spatial configuration.

So it is that Culiacán was introduced into a global dynamic of competitive cities: a process of urban transformation from which spaces are destroyed and rebuilt under the banner of urban renewal (Castells, 2012). In a globalized environment subject to economic determinism in which consumption is the basis for interaction, the city must generate that which undergirds it: profit.

With the advent of governance as the political form of neoliberal capitalism and the consequent deregulation and decentralization of state forms, public infrastructure particularly that related to urban issues, has been put in the hands of private actors through bidding mechanisms and concessions.

In Culiacán – which has historically been a node for criminal activity – this has meant the introduction of illicit capital into production in the city. The expansion of the economic influence of drug trafficking led to the consolidation of a business group with links to the so-called Sinaloa Cartel, that, together with politicians and businesses in the region, has intervened in the production of the city. Urban redevelopment has contributed, on one hand, to the intensification of socio-spatial inequalities; and on the other, to the consolidation of an urban imaginary of conspicuous consumption inherited from drug trafficking.

The key argument developed in this article is that the expansion of Culiacán is connected to a logic of production of abstract spaces: fragmented, commodified, made technical and functional for capitalist reproduction, and therefore, that geographic transformation depends on giving value to urban spaces. The particularity found in the dynamics of Culiacan's growth lies in the origin and the kind of capital involved. Following the implementation of neoliberal governance policy (characterized by flexibility, deregulation, and decentralization), illicit capital and illegal agents have been active in public infrastructure projects. As a consequence, Culiacán can be considered a space for the reproduction of licit and illicit

economic forms made possible through the joint participation of state and non-state actors in the processes of urban expansion.

Methodology

The methodological procedures of this study were designed to foster an interpretative and analytical understanding of the reproduction of social space in the city of Culiacán. Culiacán is located in Sinaloa State, in the northwest, and has numerous particularities, which are pointed out in the introduction and throughout this article.

The information and data analyzed in this paper were collected in five phases: first, through a bibliographical and conceptual review of the topic. Second, through fieldwork conducted during four research visits to the city in December 2018, December 2019, October-December 2020, and from March to May, 2022. During these visits, three extended, structured interviews were conducted with key interlocutors: the Urban Planning Coordinator with Culiacán's Municipal Institute of Urban Planning, an investigative journalist of the city's *Espejo* magazine, and an interview with the Director of the civil society organization *Iniciativa Sinaloa*. Third, through a series of thirty discussions with teachers, merchants,

truck drivers, students, security guards, domestic workers, employees, and other residents and citizens. Fourth, through a review of local and national newspapers (between 2018 and 2022) specifically local outlets *El Debate*, *Noroeste*, *Espejo Revista*; and national papers *El Universal*, *La Jornada*, *Milenio*, and *El Financiero*; in addition to audiovisual material. Fifth, through consulting land use files at Culiacán's City Hall, as well as the use of census and population databases from the National Institute of Statistics, Geography and Informatics of Mexico (Inegi).

The city of Culiacán

Culiacán is one of the most important and productive cities in northwestern Mexico. It is the capital of Sinaloa state and state-level economic, administrative, legal, cultural, educational and social activities are based there (Figure 1). Culiacán has positioned itself as an economically competitive agro-commercial city thanks to large-scale vegetable sales. According to data from city council (2022a), Culiacán generates 48.4% of the state's total gross output. At the time of the most recent census, which was conducted in 2020 by the INEGI (2020b), there were 808,416 residents, or 27% of the state's total population.

Figure 1. Geographic location of Culiacán



Source: Inegi (2020a).

At the outset of the 20th century, commercial agriculture was the engine of economic growth in Sinaloa, with chickpea, tomato and sugarcane crops being the most important. Since then, specialized tomato production has been increasingly exported to the United States, making the Culiacán Valley Mexico's number one exporter and supplier of tomatoes to the U.S. market.

The beginning of World War II created new opportunities for agriculture in Sinaloa. The labor force that left for the war in the United States, plus that which was dedicated to the war industry, caused a sharp drop in the availability of agricultural foodstuffs. This meant

"the demand for Mexican and particularly Sinaloan products was not long in coming" (Luna, 2002, p. 61). This created an opportunity for Sinaloa to increase export crops.

In addition, the demand for opiates for the manufacture of pain medication during the war boosted cultivation and trafficking to the United States (Astorga, 2016). After the end of the war, morphine consumption among U.S. ex-combatants rose and the demand for opium processing increased (Enciso, 2015). Sinaloan farmers, mainly those in mountainous areas, understood the commercial potential of the poppy plant, which, together with other crops considered illegal, such as marijuana,

would become one of the most lucrative, longlasting and most iconic businesses in Sinaloa over the long term. The cultivation and trafficking of drugs would eventually lead to the consolidation of the organization later known as the Sinaloa Cartel.¹

For Fernández (2018, p. 9).

The planting of poppy plants and marijuana in Sinaloa's highlands, as well as the production of opium, became a daily practice to the extent that it fostered the collective participation of residents from different villages, who found means of association through blood, neighborhood, and commercial links that contributed to the consolidation of this activity in the region.

This prompted the generation of regionally based illicit economies that interconnected with the legal economy on various levels, which allowed for the consolidation of a business elite that, together with members of prominent families, began to participate in political activities in the city and the state. A network of hegemonic power was strengthened through this exchange, in which power players looked after their political and economic interests in environments in which legal and illegal activities converged and influenced institutions that defined and administered the regulation of legal and illegal activities and commodities (Flores, 2020).

The production of this political order allowed for the overlapping indistinction of legal and illegal activities in regional governance, creating a gray zone (Auyero, 2007; Trejo & Ley, 2020). With time, these alliances morphed

into a network of macro-criminality between government, business, and criminal groups (Vázquez Valencia, 2022).

The production and commercialization of poppy and marijuana intensified in the 1970s. The U.S. government, in its eagerness to contain large quantities of drugs arriving there, promoted strict policies to stop illegal trafficking at its borders and pressured México as well as most other Latin American governments to do the same. In Mexico, a variety of federal anti-drug programs were implemented to control narcotics, efforts ranged from the burning of marijuana and poppy fields to the capture of regional leaders of the narcotics trade. So-called Operation Condor, which began in 1977, was likely the most impressive, invasive, and costly of these programs.²

As a result of these anti-drug programs, many families living in the mountainous areas of Sinaloa active in drug cultivation chose to settle in the growing city of Culiacán, initially moving to working-class neighborhoods, contributing to the emergence of the first local urban identities linked to illegal activity.

This migration allowed for the formation of family and business relationships that, over the years, linked the families long involved in the drug business with others involved in legal economic activities. "The urban life of the drug trafficker and their families, now recognized as members of Culiacan society, would establish a new dynamic in terms of how the city functioned" (Padilla, 2017, p. 105).

Over the medium term, the wealth generated by the growth of commercial agriculture in the Culiacán Valley spurred a massive migration from the countryside to the city.

"Between 1970 and 1990, the consolidation of the city as the main center of commerce, services and administrative operations in Sinaloa, required the expansion of the urban footprint" (Padilla, 2017, p.100). But subpar services, the accelerated population increase and the lack of policies and planning measures led to a differentiation among spaces. The expansion of residential areas exacerbated inequalities.

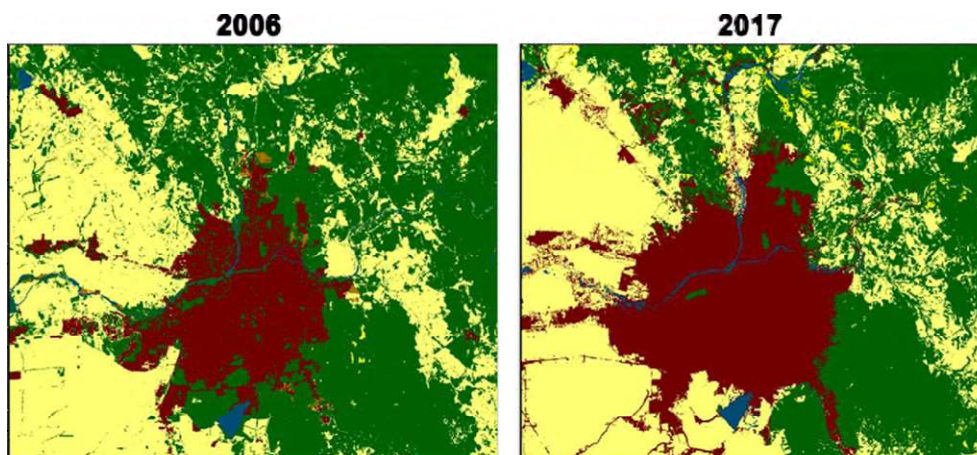
In the early 1990s, Culiacán's urban nature was advantageous in terms of industry and service provision. Over the following decade, it went from being a small city dedicated almost exclusively to agribusiness to becoming a business, commercial, manufacturing and service hub.

This urbanization process required taking advantage of resources and space. Urban modifications responded to the shifting economic activities available to different segments of the population. Large shopping malls, cinema chains, housing complexes, luxurious hotels, schools, top bars and restaurants, recreational facilities,

banks, government and business buildings wired with technological infrastructure, car dealerships, and sports stadiums were built, avenues were widened, streets were remodeled, and so forth. All the infrastructure necessary to support a diversified economy—that went from being primarily agricultural to service based—was created.

By 2015, the geographical size of the city was 4.5 times larger compared to the original settlement of 1531. During the preparation of the Urban Development Program for Culiacán's Population Center (PDUCCP) in 2021, the Municipal Planning Institute (Implan), documented the increase in urbanized land through analysis of satellite images (Implan, 2021). Their document notes a decrease in the percentage of farmland used for mostly agricultural activities; which fell from 48.53% in 2006 to 37.15% in 2017. In contrast, the size of the urbanized area increased from 15.08% in 2006 to 25.26% in 2017. Culiacán's urban footprint has grown by approximately 7,905 hectares in just over 10 years (Figure 2).

Figure 2 – Evolution of the urbanized area of Culiacán (2006-2017)



Source: Urban Development Program for the Population Center of Culiacán, Municipal Planning Institute (Implan, 2021).

The production of space and illegality

We propose a reading that allows us to understand the type of city Culiacán has become due to its specific history, as mentioned above. In addition, we will propose some ideas about how space is produced in the context of multiple illegalities. This analysis operates from three axes, which have converged and shaped the city. First is a spatial approach based on the expansion of urbanization in Culiacán; second is an economic approach characterized by its illegal economic base; and third is a political approach that seeks to understand the role of governance. These axes take place in a globalized scenario of strategies and dynamics of neoliberal capitalist production and reproduction. From an external perspective, linking these axes could be understood as a

chaotic, rough, and somewhat wild exercise. But these links have been assimilated by residents through the resignification of spatial forms, making them functional as they go about their daily lives.

Harvey (2003) and Lefebvre (2013) note that spaces are produced as points of confluence for capital flows.³ Given their material characteristics, cities are the main nodes for the expansion and reproduction of capital, and the reproduction of space is linked to specific forms of social organization within a given geographical context (Harvey 2012). In this sense, it can be argued the shift of Culiacán toward becoming a global urban node – within a context of deregulation, privatization, and relocation – which allowed for the emergence of a tertiary economy, cannot be separated from the consolidation of a regional and local economic base driven by the transnational business of illegal drugs.

In this regard, it should be noted that:

As drug trafficking networks globalized and transnational mafias emerged alongside the development of the global arms market, the advance of telecommunications, and the obsolescence of political and justice institutions that previously functioned in a rigid society, in Sinaloa, and in many parts of México, drug trafficking created a new generation of entrepreneurs with a global competitive spirit. (Ibarra, 2015, p. 317)

Thus, the dynamics of the neoliberal city, including the attraction of investments; the quality of the labor force; its insertion in global circuits; and the adoption of transnational lifestyles are what have allowed the deployment and strengthening of operational strategies of groups linked to drug trafficking, all of which has had an impact on the production of urban space.

Land use and value

The impact on urban development and the uses and enjoyment of land in the city make visible the dynamics of both capitalism and violence and of control and socio-territorial order that are imposed on residents by various – legal and criminal – actors.

The characteristics defining urban expansion in Culiacán can be summarized as made up of three primary elements.

First, housing construction in the city has taken place along two paths. On the one hand, residential housing construction,⁴ is generating an inflationary effect and real estate and security speculation, as it is presumed

to be built for purchase by criminal actors.⁵ In addition, there is an oversupply of affordable housing.⁶

Second, as a result of restructuring of policies linked to the compatibility of spaces due to the establishment of the neoliberal city model (1980s - 1990s), and in an attempt to encourage and strengthen the commercial and service economies in Culiacán, urban planning has been subordinated to the development of commercial corridors in different parts of the city. Doing so has made it necessary to change how land is used, mainly in the downtown area, which represents the largest commercial hub.⁷

Third, instrumentalization and commercialization have conditioned the urban development of Culiacan. Projects developed in the city in the name of modernization and competition always carry the seal of land values. They aim to align Culiacan with the UN Sustainable Development Goals.⁸ This does not negate the existence of other forms of urban development that, due to neoliberal policies, emerge from poverty and marginality, and therefore escape state regulation: areas inhabited by squatters or informal constructions built with little or no planning, which constitute segmented, precarious and stigmatized spaces that tend to be distant from the city's downtown.

Culiacán is considered a 'violent city,' and urban interventions are managed and planned with an eye to creating the potential for a secure environment that allows citizens to re-appropriate public space.⁹ Or at least that has been the justification behind several million dollar spatial transformation projects. This aspect of public policy is connected to notions of urban renewal (Vásquez, 2014), which seeks to promote social harmony through function and aesthetics.

The Municipal Urban Development Plan 2021-2024, which is currently in force in Culiacán, includes a series of actions for the reconstruction, renovation or rehabilitation—whatever the term du jour may be—of certain spaces in the city so as to separate them from the reputation of insecurity that characterizes them. Specifically, Axis 6: Construction of Peace, has as its main objective the realization of actions that promote security and respect for the law, including as a particular goal the rescue of abandoned public spaces through a program for the recovery of public spaces and the prevention of violence (H. Ayuntamiento de Culiacán, 2022b). This begets a strategy that attempts to destigmatize spaces through their transformation and beautification, but which also assumes the social cleansing of marginalized populations. This kind of urban renewal has, in some scenarios, been possible thanks to the articulation between power brokers in the city, namely, the government, businessmen and drug trafficking groups.

This allows us to think through how governance processes intersect with the production of space, as non-governmental actors – including criminal actors – intervene by operationalizing power networks, which condition urban space with the objective of increasing its value and extracting increased economic benefits from it.¹⁰

The Parques Alegres (PA) was created by the Private Assistance Institution (IAP) in Culiacán following this logic. Founded in 2011 with the aim of promoting parks in the city through the renewal of spaces, this

project is financed by the Coppel business conglomerate.¹¹ Among other things, its methodology consists of establishing a differentiation of spaces, in order to prioritize intervention in those areas of the city that are not stigmatized and where the social strata includes lower-middle, middle and upper-middle classes, as well as guiding citizens overseeing the financing that will allow these interventions to be carried out. Although organized in partnership with the municipal government, these projects are developed mainly with the business sector that considers the feasibility of creating public parks through a business model. In sum, these interventions become self-sustainable because they generate value through the sale of services and products and the creation of added value.

Neoliberal-illegal urbanization

The example that best summarizes the relationship between space, illegality and governance in Culiacán is represented by the so-called Tres Ríos Urban Development Project. In 1991, the decentralized autonomous agency Desarrollo Urbano Tres Ríos (DUTR) was created with the purpose of developing and commercializing around 1500 hectares of land expropriated from private owners, from communal and *ejido* lands, and from land reclaimed along the banks of the Tamazula, Humaya and Culiacán rivers, which converge in the city's downtown.

The land was expropriated by the state government under the argument of public utility and granted to DUTR for development and commercialization. Early on, the project operated publicly as a flood control and ecological rescue project, given that it was promoted as an effort to canalize the rivers and recover the banks for the creation of Las Riberas Park. Later, through the Partial Urban Development Plan of the Tres Ríos Zone, the land uses and destination of the entire area were set out (Achoy, 2008), and contemplated commercial, housing and tourism. Designed in four stages (Figure 3), the project meant an investment of millions of dollars in the construction of an entire housing, leisure and, of course, consumer complex, in order to turn Culiacán into a 'modern' city of international standing.

The first stage of the project was characterized by a more or less uniform distribution of land uses. A total of 225 hectares (ha) were included, of which 40.8 were for residential use, 63.5 were for commercial use and 41.4 hectares were vacant land,¹² representing 18.4% of the total area. During the

second stage, which concerned 238 hectares that were distributed for transformation and use as follows: 42.9 housing; 20.9 commercial; 9.8 services; finally, vacant land, which corresponds to 109.5 hectares. In the third stage, 9.7 hectares, or 3.4% of the area were allocated for commercial use and 2.4 hectares for services and equipment. The largest proportion of the area, 83.45%, was designated as vacant land (232.6 hectares). In the fourth stage, which concerns the largest extension of land, the land was distributed as follows: residential use 31 ha; commercial use 72.7 hectares; equipment and services 345 hectares; and vacant land 485 hectares. One particularity of this project is that most of the housing developments are private subdivisions oriented towards a social group with medium-high purchasing power (Cebreros, 2021).

The development of this project took place in the midst of many controversies connected both to – mainly environmental – laws in its execution and from the nature of the investments, as there was speculation that some of the businessmen involved in the Urban Development of the Tres

Figure 3 – Stages of land transformation according to the Partial Urban Development Plan of the Tres Ríos zone (1993-2024)



Spirce: Achoy (2018).

Ríos Zone managed money coming from illicit activities. The local Noroeste newspaper ran an investigation by México City's *Diario Reforma*, that included a series of accusations against Aarón Rivas Loaiza, the director of the project and later candidate for congressman of District 12 in Culiacán. The report mentioned he was favoring Antonio Sosa Valencia's company, who allegedly received money from Héctor Beltrán Leyva to be laundered.¹³ When the article was published, representatives of other political parties in Sinaloa demanded a thorough investigation. The allegations pointed to the former governor of the state, Jesús Aguilar Padilla (2005-2010). There is an inference of a relationship between the illegal economy and money laundering via urban investment. The city, then, is produced through flows that consolidate the criminal accumulation of capital (Estrada & Moreno, 2007) within a broader process of narco-accumulation¹⁴ (Williams, 2021).

Money laundering and investment

According to the National Money Laundering Risk Assessment¹⁵ (NMLRA, 2015), the management of economic income from illegal activities that are incorporated into the legal economy is implemented through the mechanism of commercially based money laundering, in two ways.¹⁶

The first is the introduction/circulation of cash locally, through a currency exchange; and the second is manifested on a larger scale, reflected in urban transformations, through the purchase of goods, in this case real estate or land for construction.

According to reports from the NMLRA (2015), the largest flows of cash to date moved through Arizona, a route allegedly dominated by the Sinaloa Cartel. In Mexico, Foreign Exchange offices can act as money transmitters/receivers. In Culiacan they have established themselves as a straightforward option of doing so.

Benito Juárez Street in downtown Culiacán is home to most of the foreign exchange offices, both formal and informal, a notable peculiarity in the local landscape. A series of umbrellas line the streets, protecting the young women who change dollars from the sun. With a calculator or cell phone in hand, they make transactions directly with customers who approach in their vehicles. This is done without the need for IDs or filling out forms, and in some cases without caps on the amounts exchanged, (Fieldwork notes, 2019).

Because the Law of Credit Institutions,¹⁷ which is the legal framework regulating the functioning, activities and operations of credit institutions, only obliges the reporting of operations for an amount greater than US\$10,000, there is a trend of carrying out smaller operations, which are usually untraceable because they are done informally.

This is one of the advantages that foreign exchange offices enjoy in comparison to banking institutions. This also makes it easier to buy and sell real estate directly. A common way to obtain sale/purchase records in this area is to carry out the bureaucratic procedures via third parties who operate as fronts that are apparently not linked to illegal activities and will be registered as responsible for the goods consumed (NMLRA, 2015).

In addition, financial channels remain a relevant area of money laundering. The Mexican subsidiary of the HSBC financial group (The

Hongkong and Shanghai Banking Corporation)¹⁸ has been involved in scandalous episodes of handling money from organized crime. The institution is reported to have demonstrated deficiencies in its anti-money laundering protocols.¹⁹ According to Drug Enforcement Administration (DEA) estimates, approximately \$881 million belonging to the Sinaloa, Juarez and Zetas cartels were "laundered" by HSBC over a period of four years (2006-2010) (Gonzalez, 2016). The case against Wachovia Bank was one of the most notorious in this regard (Efe, 2010). Between 2004 and 2007, more than 378 million dollars were allegedly laundered through Wachovia Bank on behalf of Sinaloa traffickers (Vázquez, 2018).

In an interview conducted on May 5, 2022, Luis Omar Espinosa, the planning coordinator at Implan Culiacán, explained that in terms of urban development, the city demonstrates two key interconnected phenomena which, due to their characteristics and effects, suggest the involvement of organized crime. However, he stated it is difficult to obtain accurate information on the subject due to the illegal nature of the dynamics in play.

The first phenomenon he referred to is the disparity that exists between the optimization of housing construction and urban expansion, in contrast with population increase. Espinosa explained that, according to INEGI data, Culiacán's population density over the last five years (2019-2024), does not correspond with the exponential increase in the housing supply.²⁰ This suggests two things: first, an obvious imbalance in market forces in that supply exceeds demand; and second, that the supply of housing is not sustained by demand from a legitimate economic base.

The second phenomenon mentioned by Espinosa has to do with land tenure and private property. There are large plots of vacant land, unoccupied lots located in residential areas that have infrastructure and services like drinking water, paving and public lighting. These areas are ready to be developed but their owners do not seem to be interested in selling, donating, or transferring the land, or building on it themselves. Espinosa suggested that although it is possible that these vacant lots have titles, information regarding their owners is hard to come by. For some Implan officials and journalists in Culiacán, these vacant lands could be part of schemes to purchase lands as an investment for money laundering.

Criminal governance and profitability

On October 17, 2019, the so-called *Culiacanazo* took place in the Tres Ríos Urban Development area. It was one of the most violent episodes in the contemporary history of Culiacán, and consisted of an operation carried out by the Secretary of National Defense and the National Guard that to capture Ovidio Guzmán López, son of the drug trafficker and alleged leader of the Sinaloa Cartel, Joaquín "el Chapo" Guzmán. The result of the operation was not as expected. After five hours of armed confrontations in different points of the city between soldiers and armed civilians at the service of the so-called Sinaloa Cartel (CNN Español, 2023), the armed group put the city under siege under the order to prevent the arrest of their "boss." Students and entire families were forced to take refuge in offices, schools, plazas,

restaurants and other people's homes. Armed civilians dispersed to strategic points of the city, blocking access with burned vehicles and closing the military, federal agents and the population of Culiacán within the same perimeter. To prevent the arrival of reinforcements of federal forces by land, they blocked the highways connecting the city to the north and to the south of Sinaloa state (Infobae, 2022).

Once he was captured, Ovidio was released in order to "avoid human losses and the creation of a war zone", according to President Andrés Manuel López Obrador. Members of the Sinaloa Cartel surrounded the housing units where military families reside in Culiacán, threatening to arson their properties and detonate their weapons if Ovidio was not released. Whatever actually happened in this confusing maelstrom of events, there is one factor that cannot be ignored: the capacity of armed groups in the state of Sinaloa, and particularly in Culiacán, to control the city. Perhaps even more disconcerting is the alleged relationships among authorities – in this case the military – and members of armed groups.

According to Lessing (2020) and Sampó (2021), the active participation of criminal groups in the imposition of rules or restrictions that condition social behavior can be understood as a form of criminal governance. The deployment of coercive power by these groups allows them to control the territory, and is exercised using different mechanisms under different circumstances with relation to different groups of victims.

The Culiacanazo was a flashpoint that illuminated irregularities rooted in space that were not necessarily being taken into account in public opinion. In the Tres Ríos Urban Development, there are plans for

new residential housing units, nightclubs, restaurants, clothing stores, bars and a hotel and a world class shopping mall. The district is promoted as one of the best areas to live in the city, and is one of those with the highest increases in property value, despite the fact that it was the scene of sustained crossfire during the October 17 confrontations.

According to journalist Marcos Vizcarra,²¹ a year after the Culiacanazo, you could be forgiven for thinking that it never happened. After the declarations – justifications – were made by the federal government, the case was closed and archived; the infrastructural damage was repaired; economic activity was reestablished; students went back to classes, and the media published other articles. Just one week after the ambush, Quirino Ordaz Coppel (2017-2021), then governor of Sinaloa, met with media outlets to 'request' – demand – they stop covering the issue, since doing so could undermine the tourism and potential investments in the city and the state. Not even a month later, few in the media still asking questions about what took place.

Vizcarra contacted the owners and/or managers of the businesses located in the Tres Ríos area to request interviews. But having agreed to participate, many later rejected the proposal without further explanation. Only one of them dared to reveal his motives for canceling the interview via telephone. According to the journalist, what led the witness to withdraw from the interview, and what likely motivated the others as well, was that 'he was forbidden from speaking.' According to local media reports, the majority of the businesses that have prospered in the area are linked to drug trafficking and work under the protection of the authorities. That is why in an editorial

note made for the newspaper Reforma, Vizcarra calls the Tres Ríos sector, the den of crime, characterizing it as "a zone of terror taken over by the narco" (Vizcarra, 2019).

Final considerations

This article set out to analyze the production of urban social space in the city of Culiacán, Sinaloa, Mexico, based on globalized models that emphasize technical and functional planning in terms of the distribution and application of space that is produced as part of the neoliberal city. This process is carried out and framed by three major actors: the private business sector, the state, which manages and regulates public space, and criminal groups.

This paper argues that the expansion of Culiacán as a result of a neoliberal urbanization logic that requires the increase in the value of spaces in order to progress. Given the particularity of economic dynamics that sustain the city, which are historically linked to the circulation of illicit capital. The influence of drug trafficking in the region leads us to believe part of the fluctuating capital generated through criminal activities is invested in urbanization projects for the purposes of laundering.

Spatial production in Culiacán is based on networks between businessmen, government and criminal groups – what have been called networks of macro-criminality – and has been sustained by the flexibility of public policy as it is set out under neoliberal governance. This model of government has favored the deregulation and decentralization of the state and encouraged the participation of both private capital and private actors in public

infrastructure projects; a looseness in these mechanisms has made it possible for criminal actors to participate with illicit capital. The injection of proceeds from illicit activities in public infrastructure so as to launder money and return it to the legal economy has been documented. This has produced a gray area in which governance allows multiple channels of criminal-legal action that can be exploited by networks of businessmen, politicians and criminal groups. In summary, the spatial-territorial arrangement has been determined by a well established licit-illicit economic apparatus. This can be considered an urban form that is on the rise, and that points to the production of *social life* and the *processes of territorialization* under the growing influence of criminal accumulation of capital that connects crime with the logic of neoliberal business.

Since these activities are carried out outside state regulation, they are difficult to trace. Many of the links that are traced are made on the basis of inferring correlations that can be verified due to the outcomes they produce. Some of the data presented by so-called official sources – including international anti-money laundering organizations – are estimates obtained from mechanisms designed with the establishment of institutional criminal typologies in mind (Giménez-Salinas, Requena and De la Corte, 2011). These estimates allow agencies to establish their own version of this phenomenon, pointing to trends and presenting particular cases and facts, and by doing so legitimizing the imposition of certain practices on the private sector that strengthen the position of global financial actors (Andreas, 2005; Tsingou, 2010).

The intention of this paper is to demonstrate a different manner of approaching a study of the city of Culiacan based on linking

seemingly unrelated variables. The addition of any other variable materialized in this territory—be it violence, culture, political activity, citizen participation, or otherwise—can open up new areas of reflection that explore the complexity of the city and its forms and practices.

It is clear that the urban-spatial evolution of Culiacán cannot be sustained only by the good will and action of the city's businessmen

and the government, rather, it must consider the impact of the illegal economy and criminal activity in terms of criminal governance. This, of course, has an immediate impact on how life is lived in the city. It remains paradoxical that public infrastructure projects promoted in Culiacán to 'promote security' are potentially being financed with money from criminal, illicit and violent activities.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-9231-3623>

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Sociología. Puebla, México.
dizomera@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4575-9462>

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Posgrado en Sociología. Puebla, México.
anfudi@gmail.com

Notes

- (1) The concept of cartel, used to designate criminal organizations, does not exist as a legal concept in Mexican law. Its widespread use came about through U.S. security agency propaganda since the 1980s. However, not all criminal organizations take the organizational form of a cartel. For a critique of this narrative see Osvaldo Zavala (2018). The same applies to the concept of "organized crime," for which the technical concept in Mexican law is "organized delinquency," as stated in the 1996 Federal Law against Organized Crime. For a critique of this concept as a "paradox" and a "typological platypus" see Letizia Paoli (2013) and De Oliveira & Nunes (2022).
- (2) Operation Condor was the name given to one of the most important strategies of cooperation between the U.S. and Mexican governments in the fight against drug trafficking. It was a police and military campaign, focussed on the destruction of marijuana and poppy crops in Sinaloa, through the burning of crops and the spraying of chemical pesticides. What characterized this operation with reference to other U.S. interventions was the use of intelligence work not only to detect planted hectares, but also to locate those responsible for the trafficking (Fernández, 2018).
- (3) For Lefebvre (2013), in the capitalist city a type of urbanization that serves as a strategy to undermine the crisis of capitalist production surplus through the valorization of space is privileged. This is connected to a particular understanding of the city as an enclave of neoliberal capitalist expansion, in which the logic of reproduction compels the maximization of its qualities in order to become internationally competitive.
- (4) In areas close to downtown, such as the Tres Ríos neighborhood, there are properties for sale ranging from 250 thousand to 1.5 million dollars. Accessed October 15, 2023 <https://www.vivanuncios.com.mx/s-casas-en-venta/desarrollo-urbano-tres-rios/v1c1293115059p1>
- (5) On October 17, 2019, national security agents found and captured alleged drug trafficker Ovidio Guzmán López, son of Joaquín 'el Chapo' Guzmán in one of these houses. This led to an armed confrontation between members of the Sinaloa cartel and national security agents.
- (6) According to the PDU CPC, as of 2022, 277,963 homes have been built in Culiacán, of which 36,768, that is, 13.23%, are uninhabited, mostly in peripheral neighborhoods of the city (Implan, 2021).
- (7) Culiacán's Downtown area has grown the least in the last 10 years, going from 2647 to 2862 houses. This is due to a mix of land uses and commercial dynamics (Implan, 2021).
- (8) This is set out in the "Plan Municipal de Desarrollo de Culiacán 2021-2024." Available at: <https://docs.culiacan.gob.mx/s/bskfmgsXSINXfBe>. Accessed on: Dec 12, 2023
- (9) Doing so under state tutelage, not in an autonomous or self-managed manner.
- (10) The notion of governance implies coordination between political and social actors to generate political decisions toward general wellbeing, "providing a new perspective from which to analyze the complexity of decision-making, generated by the plurality of actors involved who interact to formulate, promote and achieve common goals" (Zurbriggen, 2011). This plurality can also include criminal actors whose interaction with political actors can generate predatory governance activity in a territory, as will be discussed below (Arias, 2017; Duque, 2021).

- (11) Grupo Coppel is a family business conglomerate comprising three areas of business: a department store chain of the same name (Coppel) that has a presence in Mexico and Latin America; banking and financial services (BanCoppel), and pension fund services (Afore Coppel). Since 2008, Francisco Agustín Coppel Luken has been the group's Chairman and CEO. For more information, see: <https://www.coppel.com/informacion-corporativa> Accessed on: December 10, 2023.
- (12) "Urban void" refers to the expanse of land that does not yet have a stipulated land use destination.
- (13) The Beltran Leyva Cartel was a criminal organization from Sinaloa. It was originally led by four brothers of that surname. It began as part of the so-called Sinaloa Cartel and went on to form its own organization in 2008. They were linked to cocaine, heroin and marijuana trafficking, as well as human smuggling, money laundering, extortion, kidnapping and arms trafficking (Insight Crime, 2021).
- (14) For Williams, "narco-accumulation is the name for the movement of the commodity form - drugs, weapons, bodies- unconfined by the legal restrictions of the modern state form... The astronomical wealth it generates is estranged entirely from labor value and is then either hoarded offshore or reinvested - laundered across the entire "legitimate" global banking economy- into the spawning of more surplus value across and beyond national borders" (2021, p.112). In this sense, drug trafficking is "indistinguishable from the technical, self-globalizing, sense-making expediency of accumulation itself" (ibid, 113).
- (15) 2015 National Money Laundering Risk Assessment, prepared by the U.S. Department of the Treasury.
- (16) Trade-based money laundering (TBML) refers to a form of money laundering that involves disguising its illegal origin by trading commodities or conducting financial transactions linked to such trading. It is one of the most complex methods of money laundering (NMLRA, 2015).
- (17) Law of Credit Institutions. Available at: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIC.pdf> Accessed on: October 15, 2023.
- (18) The Hongkong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) is a multinational banking and financial services company headquartered in London. By assets, it is the eighth largest bank in the world. See: <https://web.archive.org/web/20150212014318/http://www.hsbc.com/about-hsbc/company-history> Accessed on: October 16, 2023.
- (19) See: El Heraldo de México (2019). HSBC y sus escándalos de lavado de dinero en México - El Heraldo de México (heraldodemexico.com.mx) and La Razón (2020). Los escándalos de lavado de dinero de HSBC en México (razon.com.mx)
- (20) According to the PDUCC 2021, population density in the urban area of Culiacán decreased from 57.8 residents per hectare in 2015 to 50.1 residents per hectare in 2020. This is due to the acceleration in the rate of urban area growth (13,044 to 16,116 hectares of urbanized area) versus the slow increase in population growth (it went from 754, 092 in 2015 to 808, 416 in 2020). The specialists that prepared the PDUCC, are projecting an important increase in the number of residents in the territory (Implan, 2021).

- (21) Interview conducted on May 3, 2022. Vizcarra, along with other journalists, participated in the making of a documentary on the Culiacanazo titled: "El día que perdimos la ciudad", available at: <https://www.youtube.com/watch?v=gSzqiQqXRMA> Accessed on: October 10, 2023

References

- ACHOY, C. (2008). *Incorporación del análisis de riesgo en la planeación urbana: el caso del desarrollo urbano Tres Ríos en Culiacán, Sinaloa*. Dissertação de mestrado. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- ANDREAS, P. (2005). "Crimen transnacional y globalización económica". In. BERDEL, M.; SERRANO, M. (comps.). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ARIAS, E. D. (2017). *Criminal enterprise and governance in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ASTORGA, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. México, Penguin Random House.
- AUYERO, J. (2007). *La zona gris*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (2012). *La cuestión urbana*. México, Siglo XXI.
- CEBREROS, S. (2021). *El impacto del desarrollo urbano Tres Ríos en Culiacán*. Dissertação de mestrado. Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa. Disponível em: http://repositorio.uas.edu.mx/xmlui/handle/DGB_UAS/320. Acesso em: 3 nov 2023.
- CNN Español (2023). ¿Por qué extraditaron a Ovidio Guzmán a EE.UU. y de qué lo acusan? Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/09/18/por-que-extraditaron-ovidio-guzman-eeuu-de-que-acusan-trax/>. Acesso em: 30 nov 2023.
- DE OLIVEIRA MUNIZ, J.; NUNES DIAS, C. (2022). Armed domains and their criminal governments: A non-phantasmic approach to "organized crime". *Estudos Avançados*, v. 36, n. 105, pp. 131-152.
- DUQUE, J. (2021). Gobierno criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 66, n. 141, pp. 347-380.
- EFE (2010). Wachovia pagará 160 millones de dólares por lavado de dinero. *El Confidencial*. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/economia/2010-03-18/wachovia-pagara-160-millones-de-dolares-por-lavado-de-dinero_339327/. Acesso em: 2 maio 2024.

- EL HERALDO DE MEXICO (2019). HSBC y sus escándalos de lavado de dinero en México. Disponível em: <https://heraldodemexico.com.mx/economia/2019/5/13/hsbc-sus-escandalos-de-lavado-de-dinero-en-mexico-92648.html>. Acesso em: 2 maio 2024
- ENCISO, F. (2015). *Nuestra historia narcótica: pasajes para (re)legalizar las drogas en México*. México, Debate.
- ESTRADA ÁLVAREZ, J.; MORENO RUBIO, S. (2007). "Configuraciones (Criminales) del capitalismo actual. Tendencias de Análisis y elementos de interpretación". In: ESTRADA ÁLVAREZ, J. *Capitalismo criminal. Ensayos críticos, memorias seminario capitalismo criminal y organización mafiosa de la sociedad*, 17 y 18 de abril de 2007. Bogotá, Universidad de Colombia, , pp. 15-62.
- FERNÁNDEZ, J. A. (2018). *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*. Xalapa, Universidad Veracruzana.
- FLORES, C. (2020). *Negocios de sombras: red de poder hegemónica, contrabando, tráfico d NMLRA e drogas y lavado de dinero en Nuevo León*. México, Ciesas.
- GIMÉNEZ-SALINAS, A; REQUENA, L.; DE LA CORTE, L. (2011). ¿Existe un perfil de delincuente organizado? Exploración a partir de una muestra española. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 1, n. 13-03, pp. 1-32.
- GONZÁLEZ, L. M. (2016). ¿Cómo lavó dinero el Cartel de Sinaloa? *El Economista*. Disponível em: <https://www.economista.com.mx/opinion/Como-lavo-dinero-el-Cartel-de-Sinaloa-20160113-0001.html>. Acesso em: 23 mar 2023.
- HARVEY, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid, Akal
- _____ (2012). *El enigma del capital*. Madrid, Akal.
- H. AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN (2022a). Acerca de Culiacán. Disponível em: <https://www.culiacan.gob.mx/> Acesso em: 5 dez 2023.
- _____ (2022b). Plan Municipal de Desarrollo. Culiacán 2021-2024. Disponível em: <https://docs.culiacan.gob.mx/s/bskfmgsXSINXfBe>. Acesso em: 5 dez 2023.
- IBARRA, G. (2015). *Culiacán, ciudad del miedo. Urbanización, economía, violencia*. México, UAS/Jorale Editores.
- IMPLAN – Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacan (2021). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro Poblacional de Culiacán (PDUCCP) 2021*. Disponível em: <https://bit.ly/3NQRH5v>. Acesso em: 3 de dez 2023.
- INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020a). *Demografía y sociedad*. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/#mapas>. Acesso em: 1º maio 2024.
- _____ (2020b). *Censo general de Población y Vivienda 2020*. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>. Acesso em: 1º dez 2023.

- INFOBAE (2022). *Qué fue el Culiacanazo: el día más negro en la historia de Sinaloa*. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/10/14/que-fue-el-culiacanazo-el-dia-mas-negro-en-la-historia-de-sinaloa/>. Acesso em: 13 nov 2023.
- INSIGHT CRIME (2021). *Organización Beltrán Leyva*. Disponível em: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-mexico/organizacion-beltran-leyva/>. Acesso em: 9 set 2022.
- LA RAZÓN (2020). *Los escândalos de lavado de dinero de HSBC em México*. Disponível em: <https://www.razon.com.mx/negocios/escandalos-lavado-dinero-hsbc-mexico-406124>. Acesso em: 2 maio 2024.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, Capital Swing.
- LESSING, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, v. 19, n. 3, pp. 854-873.
- LUNA, B. (2002). *Origen y ocaso del Ingenio Rosales (1945-1997)*. Culiacán, H. Ayuntamiento de Culiacán.
- NMLRA – National Money Laundering Risk Assessment (2015). National Money Laundering Risk Assessment 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Tw3Noq>. Acesso em: 5 nov 2023.
- PADILLA, I. (2017). *Geografía de la violencia en Culiacán*. Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- PAOLI, L. (2013). “Las paradojas del crimen organizado”. In: FERNÁNDEZ STEINKO, A. (coord.) *Delincuencia, finanzas y globalización*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SAMPÓ, C. (2021). “Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina”. In: ALDA MEJÍAS, S. (org.). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Madrid, Real Instituto Elcano/ Fundación Friedrich Naumann.
- TREJO, G.; LEY, S. (2020). *The political foundations of peace and war in the gray zone of criminality. Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TSINGOU, E. (2010). “Who governs and why? The making of a global Anti Money Laundering Regime”. In: UNDERHILL, G.; BLOM, J.; MÜGGE, D. (coords.). *Global Financial Integration Thirty Years On*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VÁSQUEZ, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana. El caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Dissertação de doutorado. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponível em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285771/avvc1de1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 nov 2023.
- VÁZQUEZ, J. (2018). Economía del narco: prohibicionismo, violencias sistémicas y capital criminal. *Caleidoscopio*, v. 22, n. 38, pp. 105-130. Disponível em: <https://revistas.uaa.mx/index.php/caleidoscopio/article/view/917> Acesso: 25 nov 2023.
- VÁZQUEZ VALENCIA, D. (2022). “La red de macrocriminalidad en Coahuila, México”, In: BARTELT, D.; AGUIRRE, R.; PÉREZ, M.; WEHR, I. (coords.) *Poderes fácticos. Captura del Estado, redes criminales y violencia en América Latina*. México, Fundación Heinrich Boll.

VIZCARRA, M. (2019). Tres Ríos, la guarida del narco. *Periódico Reforma*. Disponível em: <https://bit.ly/3DDnFiD>. Acesso em: 10 out 2022.

WILLIAMS, G. (2021). *Infrapolitical passages. Global turmoil, narco-accumulation, and the post-sovereign State*. Nova York, Fordham University Press.

ZAVALA, O. (2018). *Los carteles no existen: Narcotráfico y cultura en México*. México, Malpaso.

ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, n.38, pp. 39-54. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002. Acesso em: 30 out 2023.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Dawn Marie Paley, email: dawnpaley@gmail.com

Received: December 15, 2023

Approved: April 5, 2024

Produção imobiliária em periferias de São Paulo: ilegalismos sob lógica rentista

Informal Real Estate in São Paulo's peripheries: illegalisms under a rent-seeking logic

Isadora de Andrade *Guerreiro* [1]

Resumo

A produção dos territórios periféricos em São Paulo se alterou com a crise do assalariamento, a mudança de perfil socioeconômico, o acesso ao crédito, as políticas públicas de habitação e a formação de ambiente de mercado multiescalar com arbitragem por operadores de mercados ilegais. Redes de negócios empreendedores, entre eles, a produção imobiliária, surgem como oportunidade de investimento para o dinheiro acumulado nesses territórios. Novas edificações em áreas de abertura de fronteira, de uso rentista, indicam novos arranjos de poder, baseados em ilegalismos que articulam escalas de uma produção para mercado, disputando as formas de associativismo político do período anterior. A metodologia se baseia em fontes secundárias e de pesquisa direta de campo em favelas de São Paulo, realizada por equipe multidisciplinar nos últimos cinco anos.

Palavras-chave: produção imobiliária informal; rentismo; ilegalismos; PCC; empreendedorismo.

Abstract

The production of São Paulo's peripheral territories has changed due to the crisis in salaried employment, changes in socio-economic profile, access to credit, public housing policies, and the formation of a multi-scalar market arbitrated by illegal market operators. Entrepreneurial business networks, including real estate, have emerged as an investment opportunity for the money accumulated in these territories. New buildings in border areas with a rent-seeking use point to new power arrangements based on illegalisms that articulate scales in a market-based production, disputing the forms of political association of the previous period. The methodology is based on secondary sources and direct field research in São Paulo's slums, carried out by a multidisciplinary team over the last five years.

Keywords: *informal real estate; rent-seeking; illegalisms; PCC; entrepreneurship.*



Introdução

Compreender as formas de produção dos territórios periféricos é uma importante chave analítica na tradição crítica brasileira. O tema articula a disputa pela terra, a formação e a reprodução social das classes populares e trabalhadoras, a dinâmica política em várias escalas, a intervenção estatal e os processos relevantes para a acumulação de capital no país. Partindo do pressuposto analítico da indissociabilidade desses elementos, entendemos que não é possível a compreensão da atual conjuntura de ascensão de grupos armados e das novas disputas das relações de poder que eles engendram, sem uma análise articulada desse fenômeno com a face da atual urbanização intensiva das periferias.

Nossa análise é centrada no contexto paulistano a partir de incursões etnográficas de várias pesquisadoras e pesquisadores em rede de pesquisa do Observatório de Remoções e seus parceiros, com métodos de pesquisa-ação em periferias da cidade de São Paulo ao longo dos últimos cinco anos. Para além das fontes secundárias citadas – responsáveis por dar escala e ajudar a sistematizar o fenômeno –, foi realizada pesquisa de campo diretamente pela pesquisadora na favela São Remo, na zona oeste de São Paulo, entre 2022 e 2024, através de entrevistas semiestruturadas em meio a trabalho de extensão universitária.

Tanto os postos de observação direta quanto as fontes secundárias dão conta de que a produção dos territórios periféricos em São Paulo tem sido atravessada, direta ou indiretamente, por novos atores, formados num contexto de consolidação dessas áreas. Intereza, neste artigo, avançar nessas pesquisas analisando a articulação desses novos atores à

dinâmica de operação de mercados ilegais, que têm cada vez mais participado seja das condicionantes para a existência de um mercado imobiliário pujante, seja da sua arbitragem ou diretamente da sua produção, em contextos específicos. Tratamos especificamente da presença direta ou enunciada do *Primeiro Comando da Capital* (PCC), que tem características próprias e diferentes em relação ao contexto de facções cariocas vinculadas ao tráfico de drogas. Veremos que, no Rio de Janeiro, pode-se falar em domínio territorial de grupos armados, com controle monopolista, inclusive, da atividade imobiliária (Hirata et al., 2022), o que não é verdade para São Paulo, onde a conformação de um ambiente de mercado informal se dá com concorrência aberta arbitrada de uma variedade de negócios, inclusive o imobiliário. Em novas áreas em disputa, os operadores de mercados ilegais terão papel diferenciado, por tratar-se de atividade que envolve a mobilização de novos ilegalismos: se a autoconstrução já envolvia os jogos com a lei para viabilizar a reprodução social da vida nos marcos da posse da terra (Rolnik, 1997), agora se trata da mobilização de ilegalismos para a mercantilização da produção desse espaço, vinculada a formas extrativas que gerem precariedades dentro da conformação de um estado de transitoriedade permanente (Rolnik, 2019).

Mostraremos material empírico – próprio e de fontes secundárias – e bibliográfico que mostra que a produção de territórios periféricos está cada vez mais disputada por novas lógicas privatistas e rentistas, que aparecem como tendência crescente principalmente em locais mais valorizados. Argumentamos que essa tendência à forma de produção mercantil de espaços até então autoconstruídos para uso direto ou rendimentos primários das famílias

é possibilitada, entre outros elementos, pela presença difusa ou atuação de agentes vinculados aos mercados ilegais. Isso se daria não por domínio territorial (com delimitação e fechamento de fronteiras), mas por domínio da governança do ambiente de negócios populares, capacidade de mobilização de recursos financeiros e políticos e articulação, via ilegalismos, com a lei e seus representantes.

Demonstraremos que tais dinâmicas de rentabilização de territórios periféricos têm diferenças internas, e a participação de operadores de mercados ilegais não ocorre em toda e qualquer situação. Essa participação se dá de maneira específica, principalmente em áreas de abertura de fronteira imobiliária com maior disputa; e tais dinâmicas com participação desses operadores de mercados ilegais não são colocadas em andamento de maneira centralizada e direcionada pelo PCC enquanto organização, pois, por um lado, sua forma de funcionamento não está voltada para esse tipo de atividade; e, por outro, trata-se de dinâmica complexa que envolve diversos atores e uma conjuntura mais ampla, sendo o PCC apenas um de seus agentes específicos de São Paulo, muitas vezes apenas enunciado, sem correspondência necessária com a realidade, ou cuja presença é instrumentalizada pelas disputas internas dos territórios (Lacerda, 2022). Mostraremos que a consolidação dos mercados ilegais e a ascensão de mercados rentistas imobiliários nas periferias fazem parte de um quadro analítico mais amplo de alteração da vida popular em meio à crise da sociedade salarial. Nessa conjuntura, veremos, a partir de exemplos empíricos, que há transformação das relações de poder, cada vez mais ancoradas na conformação securitária

de uma sociedade da emergência e do risco, na qual forças sociais constroem e disputam a gestão de precariedades nos territórios periféricos, dentro de uma racionalidade empreendedora, vinculada ao rentismo. Segundo Lacerda: “o que está em jogo é a gestão da precariedade e das urgências da vida sob uma lógica mercantil, que se desenvolve em meio a uma conjuntura na qual a insegurança atravessa e constitui os modos de vida de uma quantidade crescente de pessoas” (ibid., p. 277).

Mostraremos, com exemplos, que essa racionalidade empreendedora funciona em meio a uma rede de agentes e negócios articulados, que geram oportunidades de investimento e trabalho – diferente seja do mercado de trabalho regulado pelo Estado da sociedade salarial, seja da autoconstrução. Os negócios imobiliários passam a fazer parte desse ambiente de mercado, fazendo com que a atual urbanização intensiva das periferias de São Paulo se dê na disputa e articulação multiescalar de agentes – entre os quais os *irmãos* do PCC ou sua enunciação –, com ampliação de processos de formação e monopolização de propriedade privada e relações de poder que articulam alianças locais com redes regionais de poder.

Concluiremos falando sobre a necessidade de complexificar a análise e a atuação sobre periferias no país. O tradicional olhar pelas “faltas” e precariedades desses territórios – como se fossem constituídos apenas pela lógica da necessidade de sobrevivência – tem tido como resposta soluções pontuais ou a solução planificadora totalizante, cujo resultado sempre escapa das intenções e das projeções iniciais, beneficiando forças rentistas ao invés da população residente e suas formas de vida.

Urbanização por rentabilização de precariedades

A tese da funcionalidade de aspectos não modernos (vinculados à necessidade imediata e autopromovida de sobrevivência) para o desenvolvimento brasileiro (Oliveira, 2003), longe de ser descartada, precisaria se atualizar dentro desse cenário; e é necessário acompanharmos suas bases urbanas – na mesma medida em que elas foram consideradas centrais para a formulação da tese de Oliveira, com importante aporte de Kowarick (1979). Fato é que a autoconstrução – como autopromoção da reprodução social no urbano – precisa hoje ser entendida como uma forma que ganha alcance no mundo social mais amplo: a “viração” (Telles, 2006), como um conjunto de expedientes de sobrevivência, articula mundo do trabalho e de reprodução social sem limites precisos e, também, articula o mundo dos direitos ao mundo popular com vários tons de cinza. Nesse cenário, cabe aqui atualizarmos os sentidos e a materialidade atuais da espoliação urbana, à qual nos parece que se acrescenta uma nova camada: o extrativismo urbano (Gago e Mezzadra, 2017) vinculado a um novo mercado informal, com grande capacidade de produção e expansão, cujo caráter rentista repõe a espoliação ao capturar parte considerável dos rendimentos dos trabalhadores.

Essa configuração ganha particularidades funcionais em relação à atual predominância financeira na economia – principalmente no que se refere à ampliação de mercados rentistas e empreendedores a partir da crise do assalariamento –, sendo uma delas a articulação entre mercados imobiliários e ilegalismos urbanos (Telles, 2009) promovida por agentes

vinculados ao “mundo do crime” (Feltran, 2011). Isso porque a produção imobiliária não tem a mesma natureza de outros negócios da economia popular, pois a mercadoria imobiliária é também um meio de disputa de poder no urbano. Através da sua produção, adquirem-se não apenas lucros, mas também domínio sobre a forma de apropriação e sobre quem ocupa o espaço. Portanto, uma coisa é a autoconstrução como forma de reprodução social – inclusa a produção de cômodos para aluguel dentro do lote familiar –; e outra coisa é a produção intensiva de empreendimentos imobiliários que expandem fronteiras de espaços para a renda nas periferias em uma conjuntura histórica específica. Diferentemente da primeira, esta última forma de produção do urbano é também uma disputa de poder, ao ampliar as formas de apropriação do espaço por lógicas rentistas, de moradia temporária e desregulada através da qual se pode, por um lado, controlar a permanência de quem se quer e, por outro, manter o uso do espaço atrelado a formas extrativas, e não de reprodução da vida – que incluem a permanência de população vulnerável e não produtiva para o capital, ligada à defesa de direitos. Nessa forma anterior de produção hegemônica do espaço periférico, os ilegalismos compareciam como possibilitadores de modos de vida possíveis apenas a partir do contornamento da lei, utilizando as suas dobras – os “gatos” de energia, a terra não regularizável, a força de trabalho desmercantilizada – como frestas de existência que, ao ganharem o mundo público, fundamentavam a noção de direito social. Já a produção mercantil do espaço urbano periférico mobiliza outros ilegalismos – associação societária com agentes estatais de fiscalização e regulação urbana, pagamento de propina, uso de empresas legais, uso de força de trabalho

organizada, empreitada e desregulada, uso de crédito misto formal e informal, entre outras formas mercantilizadas entre o legal e o ilegal – com objetivo de expandir formas extrativas de apropriação do espaço que, por sua vez, ao ganharem o mundo público, embasam formas de poder autoritárias e segregadoras.

Reveladores desse fato são os relatos de campo e os encontrados em bibliografia nos quais alguns recentes empreendimentos imobiliários de cunho rentista são identificados pelos interlocutores como construções “do crime” – cujo diferenciador está principalmente na apropriação violenta da terra por grilagem e/ou por deslocamento compulsório de seus ocupantes, ou por enfrentamentos com poderes anteriores preestabelecidos, ligados à defesa de direitos. Para além do seu caráter de mercadoria em si, tais construções marcam, portanto, uma nova articulação de poder capilarizado em São Paulo, na qual a tomada de terras para produção e gestão de espaços residenciais e comerciais se dá como disputa com outras forças territoriais ligadas a matrizes de poder anteriores, como movimentos sociais, ONGs, partidos e coletivos de esquerda, pastorais católicas, etc. Percebemos, portanto, que há um imbricamento, vinculado às transformações dos ilegalismos, entre a produção empreendedora popular rentista e o desenvolvimento mais recente, que vai se diferenciando como um ramo específico dela, de uma produção imobiliária ligada a operadores de negócios ilegais organizados, responsável principalmente, como veremos adiante, por expandir as fronteiras desses mercados, enfrentando com uso ou ameaça de violência os poderes anteriormente instituídos sobre a terra ocupada para a reprodução social ou reservada para tanto.

A conjuntura das duas últimas décadas na qual essas transformações se dão é bastante complexa, mas elencamos cinco elementos que nos ajudam a entender os motivos da ascensão do fenômeno do rentismo imobiliário nas periferias e, como sua mais recente etapa, a transformação dos ilegalismos mobilizados, articulados a um “mundo do crime” organizado e legitimado nas periferias, para a expansão de suas fronteiras. O primeiro elemento é a intensificação das intervenções e dos investimentos públicos em periferias, sem o combate efetivo do déficit habitacional, com mais remoções do que reassentamentos. Elas promoveram desequilíbrios entre disponibilidade fundiária (que se tornou escassa) e perfil de demanda (com maior atendimento proporcional às faixas de renda não prioritárias do déficit habitacional), resultando numa população sem possibilidade de solução habitacional – nem mesmo por autoconstrução – cada vez maior.

Essa situação foi gerada em grande parte por políticas habitacionais de associação entre o poder público e o mercado privado. Referimo-nos aqui a políticas de provisão habitacional realizadas por meio de empresas de capital aberto que passaram a disputar terras vazias ou ocupadas por população de baixa renda. Já as políticas de urbanização de favelas promoveram diferenciação espacial interna em áreas antes mais homogêneas, gerando valorização, expulsão e, conseqüentemente, incentivo a mercados rentistas locais que passam a operar e a reproduzir a lógica da renda diferencial (Marx, 1986). Também as políticas de regularização fundiária que, a partir da Lei de Reurb, n. 13.465/2017, passaram a poder ser realizadas por empresas privadas que intermedeiam a compra da área com o proprietário, evitando

sua desapropriação pelo poder público (Milano, Petrella e Pulhez, 2021) – o que resulta também em expulsão da população que não pode pagar pelo que deveria ser seu direito.

Além disso, tais políticas de urbanização e regularização, ao removerem mais pessoas do que atenderam, geraram uma explosão do Auxílio Aluguel em São Paulo – que chegou a mais de 30 mil famílias atendidas em 2016. Essa política passou a garantir um fluxo de recursos ao mercado locatício desregulado, que passa a ser incentivado, crescendo e formando toda uma nova classe de inquilinos e grandes proprietários nas favelas (Guerreiro, 2020).

A produção imobiliária, no entanto, não acontece só por incentivos: é necessário recurso financeiro seja para construção, seja para o usuário acessá-lo. O segundo elemento importante da conjuntura, portanto, é que há mais riqueza circulando nas periferias, o que enseja disputas em torno da sua apropriação. Isso se deu por conta de políticas econômicas de valorização do salário-mínimo, auxílios, programas de inclusão e de isenção fiscal de mercadorias populares, que alteraram o perfil socioeconômico da população brasileira, em particular sua capacidade de consumo. Na dimensão territorial, essa conjuntura foi ampliada pela questão geracional: filhos e netos das gerações pioneiras da periferia não precisaram mais investir na autoconstrução de suas casas, tendo patrimônio familiar no qual se apoiar.

Também, a “pacificação” (Feltran, 2018) das periferias paulistas pelo PCC abriu uma era de prosperidade, na qual negócios populares variados puderam se desenvolver:

A hegemonia da facção deve garantir paz nos territórios, principalmente nas periferias. [...] Quando a polícia chega a uma quebrada em São Paulo, não é usualmente recebida à bala, como em outros estados. Uma área pacificada é boa para todos, inclusive para os negócios. (Ibid., p. 149)

Há, portanto, mais dinheiro, benefícios estatais e patrimônio nas mãos das classes populares – que passam a empreender e, também, ter maior mobilidade espacial com a opção pelo aluguel em detrimento à coabitação. Essa consolidação social e territorial, no entanto, não elimina precariedades, mas as repõe na forma de maior insegurança habitacional (com avanço de um processo de inquilinização), moradias menores e mais densas – causando problemas de iluminação, ventilação e umidade – e persistência, agora com consequências extremadas pelo adensamento populacional, dos elementos de infraestrutura de subsolo (esgotamento e drenagem). Assim, a mercantilização da produção do território periférico popular realizada por novos ilegalismos se caracteriza pela *gestão de precariedades* como forma de expansão de lógicas mercantis informais e de seus poderes associados.

Além dessa riqueza acumulada, um terceiro elemento da conjuntura é a crescente disponibilidade de crédito para a população de baixa renda, proporcionado por inédita bancarização popular – advinda, em grande parte, da generalização dos auxílios públicos. Há também maior disponibilidade de crédito informal e recursos em busca de aplicação produtiva seja por conta da prosperidade dos mercados populares (também alavancados pela popularização

de plataformas digitais de entregas e serviços); seja por conta da internacionalização dos mercados ilegais, que fizeram a escala desses negócios crescer desmesuradamente. Ambos os negócios passaram a ter necessidade de reinversão produtiva e rentista – o *wall of money* (Aalbers, 2017) da periferia. Tais mercados de crédito, ao acarretarem endividamento em maior escala, são mais um fator de risco para essa população, cuja vida fica nas mãos tanto das instituições financeiras, quanto dos mercados ilegais ou, ainda, de grandes empreendedores populares.

O quarto elemento que compõe a conjuntura é a crise do assalariamento – com sua escassez e baixa remuneração (particularmente na construção civil) –, que gerou uma busca cada vez maior por formas alternativas de rendimentos, inclusive como forma de aposentadoria. Com alta demanda de famílias mais jovens – principalmente monoparentais com filhos, especialmente as lideradas por mulheres – por localizações urbanas que diminuam a dependência de transporte público, a produção imobiliária torna-se, ao mesmo tempo, fonte de rendimentos para famílias pioneiras e oportunidade de negócios para aqueles que têm seus rendimentos de atividades com ganhos instáveis ou mesmo ilegais, que necessitam de formas de aplicação/poupança, mas não podem depender do sistema bancário/financeiro por conta da falta de formalidade dessas entradas – desde atividades comerciais, de serviços ou até de atividades criminais em várias escalas.

Por fim, o PCC aparece como o quinto elemento da conjuntura que abre as possibilidades de existência do empreendedorismo imobiliário, nas periferias paulistanas, tal qual descreveremos a seguir. Como articulação

central de agentes que operam os novos ilegalismos populares, o PCC proporciona auto-riedade e dispositivos pré-constituídos àqueles que enunciam sua vinculação à “irmandade” (Feltran, 2018) para realizar: 1) proteção em relação ao controle policial de fiscalização estatal, por meio de acordos preestabelecidos que regulam o *arrego* – taxa de corrupção que permite a “pacificação” (ibid.) – tanto para a construção, quanto para o uso de espaços de renda (comerciais ou residenciais); 2) arbitragem das dinâmicas empreendedoras locais e punição no caso de desvios ou resistências, mobilizando ou ameaçando violência seja por acesso às armas, seja por autorização de uso da violência física; 3) disponibilidade e liberdade de uso de recursos financeiros na mão de empreendedores locais, por conta da estabilidade e prosperidade dos mercados populares e ilegais após a “pacificação”. Como articulação dos itens 1 e 2, a autoridade do PCC também é mobilizada por agentes locais que entram ou tomam espaços decisórios ou de organizações locais que poderiam resistir ao avanço das atividades empreendedoras imobiliárias. Surge, assim, um ambiente de mercado com recursos, arbitragem e segurança, trazendo confiança para os investidores e empreendedores, com formação de redes de negócios com agentes que circulam entre territórios e disputam a riqueza gerada.

A consolidação desse ambiente de mercado multiescalar – na medida em que articula agentes locais com uma rede de poder regional, com inserção internacional – tem, no imobiliário, um setor específico de rentabilidade econômica, que é, ao mesmo tempo, meio de reinversão de lucros mercantis extraordinários¹ e geração de renda a partir do monopólio privado da terra – que tem caráter diferencial,

ao se apropriar de localizações específicas e disputadas pelas classes populares. Como decorrência, há ampliação de domínio de governança sobre territórios antes inseridos em lógicas comunitárias que dificultavam o crescimento dos espaços para os negócios.

Tais atividades imobiliárias são marcadas por algumas características específicas, que diferem muito da produção do espaço periférico observada num momento anterior de desenvolvimento urbano do período industrial. Primeiramente, ao invés do espaço homogêneo das “faltas e precariedades” das periferias, observamos a produção de localizações diferenciais seja por políticas ou intervenções públicas, seja pela diversidade de territorialidades produzidas a partir de arranjos e disputas pelo espaço pelos mercados empreendedores locais. Em segundo lugar, identificamos o fenômeno da verticalização padronizada de edificações, com grande rapidez construtiva, reprodução tipológica e centralização produtiva de maquinário e força de trabalho. Isso decorre de formas variadas de acesso ao consumo de materiais de construção, como crédito direto nas grandes franquias – que contam atualmente com maior gama de produtos industrializados populares –; e recursos e contatos em rede para o acesso a equipamentos como bombeamento de concreto usinado, máquinas de perfuração para fundação, tratores e caminhões, etc. Embora isso não tenha resolvido o financiamento para compra da casa pronta ou do lote para o morador, alterou muito as condições de produção, que se tornaram de maior escala, mais rápidas e padronizadas.

Esse fenômeno se articula com a terceira característica, que é a presença de dinâmicas de rentabilização por locação de espaços (comerciais e residenciais), com formação

de monopólios locais e regionais de ativos imobiliários e diversificação de agentes especializados (Zuquim et al., 2018), não necessariamente moradores do mesmo território (embora necessitem de alianças locais), como veremos em seguida.

Esse processo que gera maior mercantilização e insegurança habitacional nas periferias parece tratar-se, portanto, do resultado de camadas sucessivas de transformações no tecido social desde a década de 1980, com a perda da centralidade da matriz social legitimadora do trabalho (Feltran, 2011) para a atual matriz empreendedora (Dardot e Laval, 2016) – ainda que apoiada na reestruturação e captura neoliberal de décadas de auto-organização popular (Gago, 2015). A existência do PCC em São Paulo não é, portanto, uma causa única e força motriz e beneficiária direta desse processo, que acontece em vários lugares do País sem a sua presença. Cabe, no entanto, captar em que medida sua presença incide sobre esse processo, caracterizando-o de maneira específica.

Uma produção imobiliária que se diversificou

O estudo sobre mercados informais, ilegais e irregulares de terras urbanas é de longa data e indica que processos mercantis nas periferias urbanas sempre foram uma dinâmica coexistente ou em disputa com a formação de assentamentos precários por necessidade imediata. Na periferia, os loteamentos populares (Rolnik e Bonduki, 1982) e, no centro, os cortiços são formas longevas de rentabilização do espaço de moradia das camadas mais vulneráveis da população, neles se encontram compra e venda e também locação de imóveis inteiros

ou suas frações. No entanto, essas transações eram de escala local – familiares ou de agentes de ação territorial limitada –, com acesso direto pela população moradora, que autoconstruía suas casas (Kowarick, 1979; Ferro, 2006; Maricato, 1982).

Na virada do século XXI, tais mercados parecem ser cada vez mais relevantes no acesso à terra pelas classes populares – ou ao menos há um crescente interesse das análises acadêmicas e empresariais (vide De Soto, 2001) pelo tema. Calderón Cockburn (1998, p. 39) afirma que *“Los mercados informales de tierras constituyen actualmente el canal principal por el cual los pobres del tercer mundo acceden a un espacio para edificar su vivienda y desarrollar otro tipo de actividades urbanas”*. No entanto, a produção imobiliária empreendedora para além do mercado de terras ainda não aparecia na bibliografia e, se existente, não parecia relevante.

No início dos anos 2010, no entanto, um sinal despontava: a dinâmica de crescimento intensivo da construção de edificações em favelas foi registrada de maneira sistemática, com dados do Censo, no Brasil, por Pasternak e D’Ottaviano (2010). Segundo as autoras, havia naquele momento um processo de verticalização das favelas em todo o País. Em São Paulo, a população em favelas cresceu 4 vezes mais entre 2000 e 2010 do que a população municipal, com grande adensamento: quase 70% das casas nesses territórios tinham mais de um pavimento e, em 84% delas, não havia espaçamento entre os vizinhos; e, naquelas mais próximas da área central, havia densidades muito grandes, de mais de 900 hab/ha, chegando a 97% sem espaçamento e 90% com dois pavimentos. Hoje, mesmo sem os dados do Censo disponíveis, é perceptível, em campo,

que as favelas com melhor localização já superaram 4 andares; várias delas, principalmente as urbanizadas, com o surgimento de prédios de 6 andares, realizados de maneira padronizada como empreendimentos imobiliários.

Pedro Abramo (2009 e 2012), nesse no mesmo período, articula uma rede brasileira de pesquisa e também sistematiza dados e modos de produção e agenciamento do que ele denominou Mercados Informais de Solo Urbano – desenvolvendo pesquisas comparativas entre várias cidades, entre 2006 e 2016, e observando as transformações ocorridas. Em São Paulo, a equipe do NapPlac FAU-USP (Zuquim et al., 2018) ficou responsável pelas pesquisas em Paraisópolis. Segundo tal pesquisa, naquela década essa favela teve incremento de 5,5% de domicílios, enquanto a média municipal foi de 1%. Esse crescimento se deu por processos de verticalização e incremento de domicílios locados – estes passaram de 12% a 30%, (enquanto, na cidade, essa porcentagem ficava em 23,5%), com diminuição da área útil; sendo 70% deles de um cômodo, de cerca de 20m². Um dado relevante nessa pesquisa é a detecção da presença de agentes típicos do mercado imobiliário formal:

1) corretores imobiliários (inclusive com imobiliárias dentro da favela, uma realidade diferente daquela encontrada dez anos antes), responsáveis por intermediações imobiliárias e alguma formalidade dos contratos. Nossa pesquisa em campo acrescentaria, aqui, o novo papel das redes sociais e imobiliárias digitais na ampliação da abrangência do mercado, trazendo, para territórios antes fechados nas famílias pioneiras e em suas redes de sociabilidade, outros moradores, muitas vezes sem nenhuma relação com aquele território;

2) investidores rentistas: grandes proprietários de unidades de locação (o que já indica processos de monopolização proprietária), moradores ou não do território, que obtêm rendimentos superiores ao mercado formal;

3) incorporador: ligado ao investidor-rentista, ele promove empreendimentos verticalizados a partir da compra e da demolição de casas térreas ou pouco verticalizadas, sem laje, ou tomada de espaços livres, ou de baixa densidade construtiva, de uso comum;

4) construtor: presença de grupos contratados de construtores que seguem projeto do incorporador ou são contratados por famílias para empreendimentos próprios – o que marca uma transformação nas antigas formas de autoconstrução por ajuda mútua.

Tais transformações foram observadas justamente nos dez primeiros anos a partir do início das obras de urbanização de Paraisópolis, que se deu em 2005. Assim, o grupo de pesquisa afirma que “é inquestionável que os enormes investimentos públicos realizados na área trouxeram mais urbanidade à favela; mas eles também contribuíram para uma valorização imobiliária interna e de seu entorno” (Zuquim et al., 2018, p. 2). Além disso, o processo de urbanização de Paraisópolis teve como consequência uma enorme quantidade de remoções na área, e a solução de moradia definitiva demorou ou não foi resolvida até o momento, gerando um grande contingente de famílias que passou a receber o auxílio-aluguel municipal, com pico em 2015, quando cerca de 4.600 benefícios eram pagos para famílias advindas daquele território (Cunha, 2020), o que representava 27% do total de domicílios da favela naquele momento. Evidentemente, tal aporte de recursos teve um impacto no mercado de locação da região, incentivando a construção

de novas tipologias para captá-los – dado que são recursos pouco regulados, cujo uso se dá majoritariamente no mercado informal do solo (Guerreiro, 2020 e 2021). Assim, é relevante considerar o papel das políticas públicas habitacionais na conformação atual desse mercado, seja na valorização das áreas, seja no aporte direto de recursos para o aluguel.

Essa hipótese também está nos trabalhos de Stiphany (Stiphany, 2022 e Stiphany, Ward e Perez, 2023), que pesquisou o ascenso da locação em favelas urbanizadas nos bairros de Heliópolis e São Francisco (São Paulo). A pesquisadora constrói a hipótese de que as pessoas beneficiadas por tais políticas de urbanização estão construindo para sair da favela, não para permanecerem ali como local de moradia da família. Seus dados se aproximam dos de Zuquim et al. (2018) em relação à locação: segundo ela, entre 2000 e 2010 (dados do Censo), enquanto, em São Paulo, a locação cresceu de 22% para 23%, ela praticamente dobrou em regiões mais periféricas (de 15% para 26%), com maior intensidade em áreas recém-urbanizadas. Em Heliópolis, Stiphany aponta, em 2010, uma maioria das áreas com mais de 50% de domicílios locados e, em 2017, grandes áreas com mais de 75%. Ela caracterizou esse processo de verticalização e consolidação de um submercado informal de aluguéis por meio da historicidade incorporada em cinco tipologias encontradas concomitantemente em campo (que se relacionam com os agentes identificados na pesquisa da equipe de Zuquim). São elas:

1) “Família mais aluguel”: presença no imóvel dos posseiros/proprietários originais ou de longa data que adicionam lajes sobre a casa, sem alteração do uso familiar do térreo (normalmente residencial com comércio na frente);

2) “Transição familiar”: a família original passa a ocupar o segundo ou o terceiro andar do imóvel, fazendo modificações específicas para o aluguel, com conversão do térreo, intencionando mudar para fora da favela;

3) “Associação cooperativa”: espécie de consórcio de investimento, com vários proprietários que alugam, cada um, um andar (podendo cada andar do imóvel ser construído por um proprietário ou por um empreiteiro local que constrói tudo e depois os proprietários dividem);

4) “Cortiço periférico”: versões modernas e periféricas do cortiço, nas quais há ausência dos proprietários originais, múltiplas unidades com cozinha e banheiro compartilhados, sem comércio, com circulação externa;

5) “Giro à intimidação”: uma forma de incorporação, tipologia mais próxima às relações de produção do mercado formal, na qual um empreendedor (agente externo, intermediário) demole imóveis de baixa ocupação para construir do “zero”, com tipologia verticalizada padrão, de modo que possa ser replicada no bairro.² Stiphany chama essa tipologia de “Inversão coação”, pois é um arranjo que “protege” o proprietário original, com o incorporador pagando aluguel para a família sair durante a construção e voltar depois; uma ação semelhante àquela do poder público (auxílio-aluguel) e à de construtoras, porém de caráter, muitas vezes, compulsório.

Esse cenário, presente também no Rio de Janeiro, compõe o que Abramo e Ramos (2022) identificaram, em favelas representativas da cidade, como um aumento das transações de locação em relação às de compra e venda entre 2002 e 2011: elas passaram de 48% a 79%, sendo hoje a principal forma de acesso às favelas nessa cidade (em 2017, chegou a 81,56%). Com isso, os autores definem uma “nova

informalidade”, que não se reproduz através de novos assentamentos, mas na consolidação de antigos, com intensificação das dinâmicas construtivas para verticalização e adensamento, com fragmentação familiar e empobrecimento da população: os novos moradores, a maioria inquilinos, que tinham renda média de até 1 salário-mínimo (sm) em 2006, representavam 20% do mercado de locação e, em 2017, essa fatia cresceu para 35%, com diminuição de extratos acima de 3sm – conformando o que os autores chamam de “precarização do precário”.

Essa precarização das periferias por meio da locação representada no Rio de Janeiro também foi identificada pela equipe de Zuquim e por Stiphany em São Paulo, conformando o que elas definem como um cenário contraditório no qual processos de urbanização e regularização de favelas, ao promoverem valorização imobiliária, acabam acionando mercados ilegais e intensificando a informalização e a precariedade em novas formas de morar: população mais pobre em domicílios menores, edificações mais densas e com muitos inquilinos e uma grande insegurança habitacional, por conta das relações entre locadores e locatários serem arbitradas de maneira unidirecional pelos operadores dos aluguéis monopolizados.

Todo esse cenário faz parte do entendimento da alteração significativa ocorrida no déficit habitacional brasileiro, cujo perfil em São Paulo é ainda mais radical, de início do ascenso do ônus excessivo de aluguel,³ entre 2008 e 2011, e uma subida intensiva desde então, que passa a substituir a coabitação como principal fator do déficit nesse momento, chegando atualmente ao patamar de 52% do déficit nacional. Na Região Metropolitana da São Paulo (RMSP), a situação é ainda mais dramática: em 2022, esse fator representa 70,1%

do déficit (FJP, 2021 e 2024) – com particular componente feminino: 66,2% do fator de ônus excessivo de aluguel é de famílias com chefes de família mulheres. A transferência da predominância da coabitação para o ônus excessivo de aluguel indica tanto uma demanda reprimida que, com maior circulação de dinheiro nas classes populares, passa a conseguir acessar o aluguel; quanto maior oferta dessa alternativa dentro das periferias.

Como visto acima, essa maior oferta pode ser de construção familiar (cujas famílias pioneiras estão deixando o território) ou de novos empreendimentos já feitos para tanto, cujos novos donos ganham cada vez mais centralidade nas disputas por hegemonia no território, dado que monopolizam grande parte dos domicílios e pontos comerciais. Há, aí, uma relação que começa a despontar cada vez mais nos relatos de campo de vários pesquisadores em São Paulo: se, nos primeiros processos de mercantilização, eram as associações de moradores e as várias lideranças locais – ligadas a entidades, igrejas ou legitimadas por fatores diversos – que mediavam a gestão da construção do espaço (preservando certo equilíbrio entre espaços privados e espaços comuns, necessários à vida comunitária), cresce a menção, ainda que muitas vezes desprovida de realidade concreta (Lacerda, 2022), do envolvimento de agentes ligados aos mercados ilegais nessa dinâmica, alterando conformações de poder do período anterior.

As observações em campo utilizadas nesta pesquisa – tanto as realizadas diretamente pela pesquisadora na favela São Remo, quanto as realizadas pelo grupo de pesquisa mais amplo em novas ocupações nas fronteiras urbanas na

Serra da Cantareira (Lacerda, 2022) ou na zona leste (Milano et al., 2021; Prieto, Verdi, 2023) – mostram que há diferença interna na tipologia descrita por Stiphany como “giro à intimidação”, que talvez conforme uma sexta tipologia: mobilizando diferentes formas de ilegalismos, a incorporação de novas terras ao mercado informal por ocupação, por conta do necessário enfrentamento com a fiscalização pública ou proprietária, exige a presença, ainda que possa ser apenas enunciada, de autoridade que use, ameace ou arbitre sobre o uso da violência.

O PCC e os mercados empreendedores

As visões midiáticas – superficiais e espetaculares – tendem a tratar a relação do PCC com a produção imobiliária como uma forma de ganho direto de lucros para a facção e “lavagem de dinheiro” do mercado ilegal de drogas e de outros negócios criminais dos *irmãos*. Ou seja, haveria interesse e ganhos para a facção em si. Primeiramente, não se pode falar de lavagem de dinheiro do tráfico local, pois trata-se, ainda, de negócios informais. Mas é possível, sim, falar em diversificação de investimentos, em um momento de maior competitividade em mercados cada vez mais pujantes. No entanto, ainda que possa haver eventualmente empreendimentos imobiliários promovidos por faccionados ou comerciantes locais do varejo da venda de drogas, tais empreendedores não transferem ao PCC seus lucros imobiliários nem pagam taxas vinculadas a esse negócio à facção.⁴ Isso porque não há, como no Rio de Janeiro, domínio territorial armado em São Paulo pelo PCC:

[...] um morro no Rio de Janeiro tende a comportar vários pontos de venda pertencentes a um mesmo “dono”, ao passo que em São Paulo cada “firma” movimentava um único ponto de venda. Podem existir “donos de morro” com poucos pontos e “patrões” de vários pontos de venda, mas o que parece ser mais recorrente é a maior extensão territorial e complexidade organizacional no Rio de Janeiro e um comércio dinâmico, fluido e fragmentado no caso de São Paulo. (Grillo e Hirata, 2017, pp. 81-82)

Os empreendedores desse “comércio dinâmico, fluido e fragmentado”, no caso da produção imobiliária, são responsáveis pela tomada ou compra da terra ou de imóveis de maneira intimidatória (diferentemente de outros empreendedores que incorporam através de propostas de compra, eventualmente com uso de permuta) e posterior contratação e proteção da construção. Em tais casos específicos, não se trata, portanto, apenas de ter grande soma de recursos, algo que outros comerciantes locais também têm, atuando no mercado imobiliário como diversificação de investimentos – nesses casos, com uma produção mais típica de mercado, com relações de troca monetária em todas as etapas, ainda que informais e precárias. Estes últimos buscam principalmente localizações mais seguras: áreas mais consolidadas, nas quais haja menos perigo de perderem seus investimentos. No entanto, a produção imobiliária com envolvimento de operadores de mercados ilegais, embora parecida com esta do ponto de vista construtivo, coloca-se, de modo diferente da primeira, de maneira pioneira em áreas de abertura de fronteiras, ainda instáveis e de maior visibilidade e controle seja pelo poder público, seja pelos proprietários originais. É necessário certo poder para acessar terra ou imóveis ocupados por pessoas que não querem sair, ou terra vazia em disputa, ou espaços

comuns da comunidade arbitrados por outras forças locais. Trata-se da formação de novos ativos imobiliários, que incorporam a terra que estava fora do mercado – uma dinâmica típica de renda absoluta, e não diferencial (Marx, 1986), que mobiliza dinâmicas mais brutais de formação de valor, como as formas de acumulação primitiva.

Argumentamos, aqui, que a presença do PCC na reestruturação dos territórios periféricos passa, portanto, por outros caminhos que não os ganhos diretos advindos de domínio territorial soberano, como no Rio de Janeiro. Primeiro, sua relevância está na conformação de um ambiente de mercado multiescalar, com agentes empreendedores variados e com tendência de deslocalização (não são necessariamente moradores do território, mas têm alianças locais), que têm confiança dos negócios assegurada pela arbitragem da facção e, no limite, pela possibilidade do uso da violência. O segundo elemento é a criação de um ambiente de “mercado aberto”⁵ com competitividade, permitindo diversificação de negócios, possibilitando a presença de agentes variados de crédito e investimento através da consolidação de um mercado pujante – criminal ou não – nos territórios, “pacificados” e estabilizados pela sua normatividade e controle da violência, o que gera acumulação de capital em busca de reinvestimento.

Mais recentemente, identificamos um terceiro elemento – que acaba configurando essa nova tipologia ligada à ampliação de fronteiras, criando novas localizações – foi a ampliação de sua hegemonia nas periferias por meio da disputa com outras normatividades locais, principalmente vinculadas à defesa da melhoria da qualidade de vida, redes de solidariedade e permanência no território. Esse processo se dá

materialmente por meio da tomada compulsória de espaços comuns, físicos e decisórios, que impedem ou limitam a atuação de outras lógicas, acarretando a transformação do território de espaço de reprodução comunitária da vida em espaços de extração de rendas variadas. Há produção ativa de insegurança habitacional dos territórios já consolidados – ampliando a inquilinização –, na medida em que a gestão de precariedades (Lacerda, 2022) mantém e reproduz a hegemonia da facção.

Tais hipóteses se apoiam no fato de que as periferias estão passando por transformações profundas nas suas dinâmicas desde os anos 2000, e o fenômeno da ascensão do PCC precisa ser considerado nesse contexto, no qual Feltran (2011) identifica a coexistência, no cotidiano das famílias das classes populares, da figura do “trabalhador” e a do “bandido”. Feltran (ibid.) descreve a tensão na fronteira entre os dois mundos, que passam a ser atravessados por princípios ordenadores, compartilhados de confiança e respeito ao próximo, promovendo a sobrevivência cotidiana em territórios precários.

A organicidade entre mundo do trabalho e “mundo do crime” vai se desenvolver e consolidar a partir da organização do PCC como uma “sociedade secreta”: “O território para uma sociedade secreta é muito diferente do que é para uma empresa ou um comando militar. [...] O PCC não domina territórios pela força das armas, não exhibe suas armas nas fronteiras das quebradas [...]” (Feltran, 2018, p. 147). Diferentemente de uma empresa centralizada que comanda força de trabalho e centraliza ganhos, ele proporciona rede de apoio, instrumentos (acesso a armas), serviços (advogados), assim como um código de ética a ser seguido e uma estrutura de julgamento própria, fortalecendo

o ambiente de negócios ilegais e proporcionando prosperidade aos seus membros e àqueles que “correm no mesmo ritmo”. Segundo Rodrigues, Feltran e Zambon (2023), estaríamos diante da ascensão de um regime de poder de “redes faccionais”, caracterizadas por:

- 1) uma *instância normativa* difusa nos cotidianos populares que propaga valores acerca de como a vida dos mais pobres poderia ser próspera se o “sistema” fosse confrontado e que, por isso, se legitima em parcelas minoritárias dos estratos mais jovens e mais baixos da força de trabalho;
- 2) uma *articulação transnacional de saberes especializados e redes de operadores de mercados ilegais*, que passam a ter capacidade de regular e/ou operar diretamente, de modo articulado, uma enorme acumulação de capital;
- 3) uma *estrutura de governança* dessa normatividade e dessa acumulação centradas na lógica da sociedade secreta (PCC) e de empresas-rede (CV), ao mesmo tempo descentralizadas a ponto de permitir grande liberdade econômica e de decisão aos operadores, mas com forte capacidade de coordenação central para julgar e punir desvios internos e fragmentação potencial;
- 4) uma *estrutura política* capaz de integrar ao governo desde interesses econômicos e ideologias até uma base material de acumulação que, em última instância, provém da posse de armamento pesado. (Ibid., p. 12; grifos nossos)

Essa estrutura de sociedade secreta do PCC, longe da forma centralizadora de uma organização empregadora ou de domínio territorial – como as milícias e facções cariocas –, cria condições para a existência de um mercado para formas empreendedoras de trabalho, no qual cada sujeito faz o seu “corre”, dentro de um ambiente de conexões de rede que propicia a ele potencializar seu negócio e diversificar investimentos em um “mercado aberto”. Assim, parece passar a existir uma

segunda coexistência: a do “bandido” com a figura do empreendedor. Essa aproximação não seria a de confusão de identidades – pois, inclusive, permanece a divisão entre os *irmãos* (batizados pela organização) e aqueles que “correm junto”. A aproximação é bastante pragmática – no sentido de possibilidade de fazer um negócio prosperar – e, com o domínio hegemônico do PCC nos territórios paulistas, cada vez mais necessária ou compulsória, nem que seja de consentimento tácito. Nesse sentido, a forma de governo instaurada é muito vinculada a formação, manutenção e gestão de um ambiente de mercado arbitrado e “pacificado” (protegido dos agentes de fiscalização e regulação pública). Seu poder, portanto, cresce com o fortalecimento do empreendedorismo que, por sua vez, é muito baseado em redes de alianças territoriais.

Saberes e tecnologias compartilhados em rede, portanto, permitiram às facções – e em especial ao PCC, cuja estrutura favorece a expansão por meio de alianças locais – uma enorme ampliação da capacidade de conectar as pessoas certas para cada ação ou projeto de empreendimento criminal, mas também lavar e fazer render o dinheiro obtido nas atividades econômicas de seus membros. (Ibid., p. 12)

Para que a atividade imobiliária possa se realizar, é necessária uma grande rede de agentes, como foi visto acima, além de alianças locais que abram espaços de atuação. Tal setor econômico, mais do que uma atividade produtiva qualquer, altera as dinâmicas dos territórios na medida em que insere e organiza usos do espaço e modos de vida específicos, conformados pela forma de produção desse espaço construído. O imobiliário, portanto, é uma rede que articula atividades produtivas, de extração de renda e relações de poder. Assim, mais do

que a intervenção ou participação direta de irmãos do PCC nessas atividades (que podem eventualmente ocorrer como diversificação de negócios), importa aqui a formação dessa rede multiescalar de saberes, tecnologias – e recursos financeiros e políticos – compartilhados, com capacidade de conectar pessoas e de se expandir por alianças locais, com normatividade própria e capacidade de governança com controle da violência.

Isso porque essa rede altera significativamente a lógica de produção e os modos de vida de territórios autoconstruídos em torno de relações locais de trocas, cuja escala se limitava aos recursos e repertórios familiares ou interpessoais. O ganho de escala conseguido durante a redemocratização foi a articulação com movimentos sociais, assessorias técnicas, universidades, ONGs e entidades sociais e empresariais que, na disputa por fundos públicos, colocaram esses territórios para dentro do “mundo dos direitos” que fazia sentido na articulação com o “mundo do trabalho” – um mundo estável, de segurança habitacional e de benefícios da sociedade salarial, cuja permanência e o desenvolvimento das comunidades se articulavam com redes de poder capilarizadas entre esses atores e o Estado democrático de direitos sociais.

É o fim, inclusive, da expectativa por esse mundo sempre distante que altera esse cenário com a entrada de lógicas rentistas, nas quais as redes de poder e os agentes de extração de renda podem estar fora do território (com alianças locais), e seus interesses deixam de ser a coesão, a permanência e a estabilidade das famílias pioneiras no território. A prosperidade é conquistada com a expansão de mercados empreendedores em rede, cuja escala de agentes e recursos não é mais apenas local.

A forma de extração de rendas por locação (habitacional ou comercial) serve bem a esses princípios, na medida em que usa a produção do espaço como âncora de rendas que não necessariamente ficarão no território. Assim, a fase mais recente dos processos de produção imobiliária descritos acima é o de monopolização de unidades de locação e tomada de terras e espaços de uso comum das comunidades consolidadas, com recursos de ameaça ou violência direta. O ambiente econômico, normativo e político para que isso aconteça é atravessado pela presença enunciada ou concreta dos *irmãos* do PCC nos territórios – o que mais importa é a possibilidade de seu acionamento como árbitro de práticas vinculadas ao novo ambiente de negócios – e pelas redes reais de alianças regionais, nacionais e internacionais, entre empreendedores e financiadores que a facção proporciona.

Assim, a valorização imobiliária das periferias é disputada em um ambiente de mercado multiescalar, seja de seus produtores, seja de seus usuários – pois moradores e comerciantes passam a ter maior mobilidade entre diversos territórios. Essa abertura dos territórios à mobilidade populacional e de riquezas – que, ao não permanecer no território, o mantém precário – é acompanhada de maior sensação de insegurança pelos moradores (com a circulação de “pessoas de fora”), e a “pacificação” (Feltran, 2018) vai se matizando em “confiança de mercado”, transformando-se numa nova forma de governo apoiado em formas mercantis que disputam cotidianamente cada milímetro do espaço – com novas formas de violência, mais vinculadas à extração rentista.

Alguns casos exemplificam essa dinâmica, como demonstrado no trabalho de Campolim (2022) no jardim Panorama, localizado

em bairro nobre de São Paulo e vizinho de um megaempreendimento de luxo (*shopping*, torres residenciais e corporativas). Campolim mostra que o processo de implantação desse megaempreendimento se deu com um processo de usucapião coletivo realizado pela associação de moradores. Isso gerou, primeiramente, disputas por terras (descritas por D’Andrea, 2008) e, na sequência, uma dinâmica de crescimento conjunto dos dois espaços, na qual a comunidade passou a suprir necessidades do complexo, com verticalização de espaço altamente limitado: restaurantes populares e moradia própria ou de aluguel para os operários da construção e depois dos funcionários, além de serviços variados – desde provimento de força de trabalho até estacionamento a custos acessíveis. O mercado pujante foi sendo cada vez mais arbitrado por pessoas ligadas à venda de drogas local, ligadas à *disciplina* do PCC. Tal grupo acaba tomando o espaço da associação de moradores e dominando as relações com entidades parceiras e toda a rede de trabalhos sociais empresariais da vizinhança abastada.

A partir desse domínio político, normativo e de gestão da entrada de recursos empresariais na favela, começam a crescer empreendimentos imobiliários nas suas áreas de fronteira ainda vazias; estes, além das rendas, promovem expansão do domínio territorial do grupo, necessária para consolidar sua presença ante outros atores de gestão comunitária (internos e externos). Toda uma área comum da favela é tomada por barracos para aluguel: um nível de precariedade que, do nosso ponto de vista, demonstra não falta de recursos, mas uma situação de disputa territorial ainda em curso. Ou seja, há toda uma população inquilina que é mantida em insegurança habitacional para resguardar uma nova área em disputa

e garantir a consolidação de poder da facção no território como um todo – chamado ali de *Quarto Setor* (Campolim, 2022), certamente numa alusão, em disputa, às entidades do terceiro setor atuantes ali (D’Andrea, 2008).

Situação semelhante se vê também na favela São Remo e no assentamento vizinho, Sem Terra (mais regular e valorizado), ao lado da Cidade Universitária da Universidade de São Paulo (USP) no Butantã, onde realizamos diretamente pesquisa de campo. Com localização estratégica e consolidação no seu núcleo mais antigo, a área já apresentava verticalização de cerca de quatro andares antes da pandemia, com uma grande porcentagem de domicílios de aluguel, alguns deles em prédios de 6 andares:

Na São Remo e na Sem Terra, 34% dos domicílios são de aluguel. [...] Dentre os imóveis alugados na São Remo, 55% pertencem a moradores ou moradoras que moram no mesmo território. A proporção na Sem Terra é de 48%. Os números sugerem que parte dos domicílios disponíveis para locação é resultado do investimento local de famílias, que construíram novas moradias, possivelmente, como meio para obter uma renda extra mensal. Mas também é possível que a outra parte disponível para locação corresponda a um mercado de aluguéis bastante ativo, a ponto de *estimular pessoas de fora a investir na construção de novos domicílios nas duas favelas*. (Silva, Peçanha e Gonçalves, 2021, p. 63; grifos nossos)

Durante a pandemia, a crise econômica e o afastamento da fiscalização pública, articulados com a boa localização da área, deram ensejo à ocupação da última quadra livre entre as duas comunidades. A área não foi reintegrada por conta da crise sanitária e, entre a necessidade e os negócios, a dinâmica imobiliária ali foi central para o fortalecimento – econômico e político – de grupos ligados ao varejo de drogas que, antes, se limitavam ao seu espaço

comercial. Com maior área e população sob seu domínio normativo, tais grupos passam por cima das relações de poder historicamente construídas na comunidade – associação de moradores, igrejas, entidades sociais e culturais – e começam a irradiar o mercado de locação (residencial e comercial) a partir da nova área ocupada, tomando espaços comuns (calçadas e passagens), espaços de lazer, praças e áreas verdes ou pouco adensadas, principalmente aquelas de uso de populações mais vulneráveis, como crianças e idosos, mantidas por mulheres. Em uma dessas áreas – uma praça ao lado de um talude de 9 metros – a terra foi retirada para uma construção, no entanto o dinheiro acabou e o barranco ficou desestabilizado, transformando-se em área de risco. A praça deixou de ser lugar seguro para as crianças, que agora são proibidas de estarem ali. Pelos relatos, parte da enorme soma foi gasta para afastar a fiscalização, dentro de acordos anteriormente constituídos pelos operadores dos mercados ilegais locais.

Os edifícios que surgem nessas novas áreas tomadas são de porte, construídos de forma muito rápida – com uso de concreto usinado e bombeamento. O investimento é claramente muito grande e, por meio de entrevistas, aferimos que é proveniente de consórcios que contam com investidores locais (a maioria ligada ao varejo de drogas) e externos. Alguns empreendedores imobiliários da favela entrevistados disseram não investir naquela frente por se tratar de alto risco, por estar em área ainda instável de ocupação, podendo ser reintegrada – ou seja, trata-se de um negócio que envolve mais do que recursos necessários para a construção, envolve o poder advindo da ameaça de uso da violência. Em entrevista, um morador comentou: “*não é só que eles*

têm dinheiro, eles podem [construir ali], eles têm poder". Há disputa entre os diversos comerciantes do varejo de drogas para a tomada de espaços para a construção de edifícios para locação e para encabeçar esses investimentos externos. Os moradores e comerciantes que alugam os novos espaços vêm majoritariamente de fora da comunidade.

Assim, vai-se conformando um espaço físico disputado regionalmente para negócios e de grande circulação de pessoas. É somente após a consolidação da área dominada pelas novas construções de aluguel que o baile funk vem para o local, a partir de empresários da Vila Nova Jaguaré – um evento que articula rentismo e jogos de poder com a polícia a partir de agentes regionais. Os moradores mais antigos, principalmente aqueles que têm projetos comunitários com uso de espaços comuns, ressentem-se da nova realidade e mobilizam estratégias de contenção do avanço dessa lógica rentista, com dispositivos físicos que "guardam" os espaços.

Essa mesma dinâmica é observada na vila Nova Jaguaré por Nazareth (2017); inclusive a articulação dos mercados através do baile funk (cujo organizador levou o evento para a São Remo, ambas próximas à USP), responsável por abrir a comunidade à circulação externa. Logo após a finalização das obras de urbanização do território, na primeira metade da década de 2010, todas as áreas livres deixadas pelo projeto público – novas áreas de fronteira – foram sendo tomadas por construções para venda ou locação – inclusive aquelas que antes eram áreas de risco que foi mitigado pelas obras do município, como grandes taludes.

As primeiras construções em áreas de domínio público foram observadas nessa encosta onde se encontrava a academia ao ar livre, local bastante escondido e com muitas áreas disponíveis. No decorrer da pesquisa, apontaram-nos que se tratava de *ocupações lideradas pelo crime*, que passou a comercializar terrenos de domínio público, além de alugar e vender unidades habitacionais prontas. Também, relataram-nos histórias de *moradores que as haviam denunciado e foram expulsos da comunidade como forma de retaliação*. (Ibid., p. 97; grifos nossos)

A reocupação é muito intensa, com prédios de seis andares que tomam, inclusive, as passagens de pedestres e escadas de acesso, formando túneis; o largo principal, assim como as praças, teve todo o mobiliário urbano retirado e foram tomados por novas construções; pequenas garagens já construídas como "puxadinhos" das edificações públicas foram verticalizadas.

Com o tempo, passei a identificar mais facilmente quais eram as construções do crime. Apresentavam tipologia semelhante, com unidades autônomas e metragem bastante reduzida, e horários de trabalho que coincidiam com a jornada formal. Aparentemente, sua produção envolvia relações de trabalho. Apresentavam técnicas construtivas mais elaboradas e contavam inclusive com trabalhadores que vestiam uniformes com o logo de uma empresa de engenharia. Principalmente, demonstravam um processo detalhado de planejamento e gestão das obras. [...] As edificações do crime apresentam mais de uma unidade por piso e chegam a até seis pavimentos construídos de uma vez só. [...] A rapidez e o nível de organização das obras e a presença de moradias de aluguel eram os principais indícios que apontavam para construções do crime. (Ibid., pp. 104-105)

Os moradores dos condomínios de produção pública passaram, então, a cercar os acessos aos edifícios como forma de conter a expansão desses negócios imobiliários; assim também fizeram outros moradores que passaram a ocupar espaços livres com plantas e usos coletivos, mostrando que a disputa pela produção do espaço é uma disputa de poder por lógicas distintas de seu uso. Sem poder de reação, com medo do uso da violência, os moradores

“lamentavam o esgotamento das melhorias trazidas pela urbanização. Sentiam-se tolhidos de sua voz, pois não podiam opinar sobre usos alternativos para o espaço. No caso das construções sobre estruturas de contenção, ponderava-se também o retorno das situações de risco, que ameaçava também as moradias adjacentes. (Ibid., p. 115; grifos nossos)

A partir desses exemplos, vemos que o cenário descrito no item anterior, de crescimento dos mercados imobiliários em periferias, ganha outras camadas, quando adicionamos a ele o elemento da expansão de mercados vinculados a agentes de controle da violência e domínio territorial pela gestão imobiliária: a mobilização de mercados empreendedores, que escalam o espaço comunitário antes limitado a sua escala local, incide diretamente nas relações de poder do território. Em relação aos períodos anteriores – nos quais era relevante o trabalho das associações de moradores (1970), depois movimentos populares (1980) e, em seguida, a forte presença de entidades do terceiro setor (1990 e 2000) –, a ascensão do PCC como agente de disputa e articulação dessas

várias normatividades traz novos elementos, centrados em lógicas rentistas responsáveis por expandir as fronteiras desses espaços de “mercado aberto” baseados em ilegalismos – jogos de poder baseados em arbitragem local entre o legal e o ilegal – que vão alterando o equilíbrio de forças políticas e as lógicas de produção do espaço vinculadas à reprodução social da vida existentes no período anterior. Não exatamente para o ganho direto da facção, mas como fortalecimento de poderes locais cujo interesse é expandir mercados empreendedores com diversificação de agentes que extraem as riquezas daquele território, mantendo-o precário apesar de todo o novo investimento ali colocado.

Nesse aspecto, a produção e o uso do espaço – diferentemente daqueles das milícias cariocas, que fecham fisicamente seus territórios de domínio – precisam ser no sentido de expansão de fronteiras, com captação privada de valorização e fluxos de renda monopolizados daí originados, assegurados por formas de poder centradas nas disputas de normatividades, que conformam estruturas políticas e de governança alicerçadas no controle do uso da violência. Como vimos nos relatos, a consequência política disso é, ao contrário da expansão, o fechamento de possibilidades de organização comunitária em torno de seus interesses e necessidades de reprodução da vida, cada vez mais limitados pelo medo de represálias e perda de espaços físicos e decisórios comuns – que passam a ser voltados para formas privadas de rentismo com maior insegurança e precariedade habitacional para os novos moradores.

Gestão de ilegalismos sob a lógica rentista

Esse cenário, muito diferente daquele encontrado pelos autores que olharam para a autoconstrução na era industrial, durante as décadas de 1960 e 1970, relaciona-se com transformações profundas no mundo social a partir da crise do trabalho assalariado e ascensão de formas rentistas de acumulação extraídas de parte dos expedientes de sobrevivência. Essas formas rentistas, nas suas várias tipologias, aproximam o formal do informal – esfumando, inclusive, a separação estreita entre esfera produtiva e reprodutiva – em modos de funcionamento cada vez mais semelhantes. Encontram-se, nos empreendimentos imobiliários que descrevemos, também mecanismos rentistas e seus agentes, com tendência de monopolização de propriedade; busca de maior produtividade construtiva a partir de centralização da força de trabalho, padronização tipológica e introdução de maquinário; articulação em rede de negócios empreendedores e investidores num mercado competitivo; e, inclusive, promoção ativa de insegurança habitacional, com promoção de deslocamento populacional, constituindo um contexto de urgência no qual a gestão do risco promove fluxos de recursos e garante relações de poder ancoradas em ilegalismos – algo que também ocorre com frequência nos processos de reestruturação territorial promovidos pela associação entre poderes públicos e privados formais.

Essa análise parte do pressuposto de que, para que agentes vinculados ao mercado formal entrem efetivamente em determinado negócio, é necessário um amoldamento anterior desse negócio a sua lógica. Parece-nos que estamos nesse momento, no qual os vínculos diretos com o mercado imobiliário

formal ainda representam uma fronteira para esses negócios, cuja rentabilidade pressupõe a informalidade. No entanto, delineia-se uma lógica que, primeiramente, favorece a entrada desses agentes, abrindo o caminho, na medida em que promove as disputas iniciais, mais violentas e sem regulação pública; e, de maneira mais imediata, já implanta uma lógica rentista de produção e de gestão do espaço, com as mesmas consequências sociais do processo formal: formas violentas de despossessão, precarização, perda de espaços comuns e laços comunitários, empobrecimento, etc.

Entre os agentes e as tipologias descritas, vemos, inclusive, uma diferença entre os empreendedores locais que investem no imobiliário como forma de diversificação de seus negócios ligados às necessidades do mercado consumidor local – armazéns, padarias, restaurantes, serviços de internet, etc.; e os agentes ligados aos mercados ilegais, que tomam novas terras com uso ou ameaça de violência. No caso dos primeiros, há uma aproximação maior com a lógica da formalidade, em que o processo de troca mercantil se dá desde a compra da terra, ainda que informal, buscando captar rendas diferenciais; enquanto, no caso dos segundos, conformam-se ilegalismos de fronteira, que gerem as articulações com a lei para expandir a lógica mercantil ao criar, do início, novos territórios amoldados a sua lógica – processo no qual é fundamental o uso ou a ameaça de violência, em um processo de acumulação primitiva de tomada de novas terras, vinculado à renda absoluta.

Essa forma de produção do espaço está não apenas ancorada, mas é um dos (potentes) dispositivos a partir dos quais se dá a gestão dos ilegalismos nos territórios: a nova trama de relações de poder que emerge dessa

forma rentista específica de produção e disputa pela circulação de riquezas define quem pode e quem não pode construir, onde, com quais recursos e redes e, em seguida, quem gere a distribuição e a apropriação desses espaços – que não são apenas físicos, mas também decisórios. Se é a presença da normatividade do PCC que redefine a fronteira do legal e do ilegal nesses territórios, interessa-nos não apenas o momento exato da vinculação nesses negócios imobiliários com a formalidade – o que aumentaria mais a escala de suas consequências do que a sua forma –, mas, antes disso, a diferenciação interna entre o que é e o que não é permitido ser feito, pois parece que é nesse jogo que formas comunitárias ou familiares de produção e gestão do espaço são dificultadas, impedidas de ocorrer ou controladas em face da produção rentista e monopolizada. Segundo Telles, sobre os ilegalismos:

Ao cunhar essa noção em *Vigiar e punir* (1975), Foucault desloca a discussão da tautológica e estéril binaridade legal-ilegal, trazendo para o centro da investigação os modos como as leis operam, não para coibir ou suprimir os ilegalismos, mas para diferenciá-los internamente, “riscar os limites de tolerância, dar terreno para alguns, fazer pressão sobre outros, excluir uma parte, tornar útil outra, neutralizar estes, tirar proveito daqueles”. [...] Não seria arriscado dizer que [...] do século XX para o XXI, há um deslocamento considerável na “economia interna dos ilegalismos populares”, acompanhando as atuais reconfigurações do capitalismo contemporâneo. (Telles, 2009, p. 171)

Talvez não seja demais associar esse cenário à ascensão de novas formas de governo que nascem do mundo popular – que cada vez mais parecem estruturar o mundo político no lugar dos direitos sociais vinculados à

sociedade salarial. Em São Paulo, a forma de governo que emerge das periferias é vinculada a uma rede de poder estruturada através de mercados competitivos – políticos, inclusive. Está mais ligada a formas de governo de populações em territórios em expansão de mercados e não a fechamento de fronteiras, como as milícias cariocas, que têm domínio soberano sobre seus territórios – e, portanto, exercem prioritariamente poder disciplinar sobre suas populações (Foucault, 2008). Em territórios com mercados e população em expansão, desenvolvem-se, ao invés disso, formas de poder securitário, de gestão de populações, que instrumentalizam os riscos aos quais elas estão submetidas para manterem-se no poder (ibid.). Por isso a necessidade de conformação de insegurança habitacional em contraposição às forças sociais anteriores (como movimentos sociais e associações de moradores), que lutavam por estabilidade e moradia digna.

Esse cenário indica transformações relevantes para se pensar as periferias atualmente em relação às três forças sociais vinculadas à forma de governo constituída desde a redemocratização: o lugar dos movimentos sociais e de suas assessorias técnicas na intermediação do acesso às políticas públicas urbanas; a gestão do social das entidades do terceiro setor; e a ação de agentes empresariais de produção do urbano. Trata-se dos agentes que capilarizam a ação do Estado – ou sua forma de governo – diretamente nos territórios. Ou seja, os agentes que trabalham na própria constituição da fronteira entre formal e informal que, por estar justamente em disputa por novas formas de governo, são aqueles que têm seus espaços físicos e decisórios ou minados, ou fortalecidos dentro da gestão dos ilegalismos.

Em relação aos movimentos sociais e a suas assessorias técnicas (jurídicas e urbanísticas), temos acompanhado uma mudança substantiva nas formas de presença de operadores dos mercados ilegais – e a enunciação de sua vinculação com o PCC, seja ela verdadeira ou não – em territórios em disputa, como ocupações ou comunidades ameaçadas de remoção. Há cerca de dez anos, tal presença era apenas uma espécie de coexistência no mesmo território: se as relações de respeito aos papéis de cada agente se mantivessem, produzia-se uma dinâmica de troca – quase sempre indireta – entre repertórios para a consolidação de comunidades, cada um mobilizando seus recursos específicos (proteção, contatos, articulações com o poder público ou outras forças). Havia uma espécie de hegemonia compartilhada (Prieto e Verdi, 2023), a partir da qual a comunidade estabelecia uma pragmática estratégia de permanência do território, acionando, à medida que a interessava, repertórios de um ou de outro poder.

No entanto, tal dinâmica tem se alterado em territórios mais disputados e valorizados, e parece-nos que não é mera coincidência que isso tenha se dado concomitantemente ao ganho de domínio territorial por meio da produção imobiliária agenciada por empreendedores ligados aos mercados ilegais. Segundo dados da Secretaria de Habitação, o número de ocupações na cidade de São Paulo acompanhadas pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da Prefeitura foi de 206 (quase 46 mil famílias), em 2018,⁶ para 567 (mais de 115 mil famílias) em 2023;⁷ e essa realidade acompanhada de perto nos mostra que a grande maioria dessas ocupações não é mediada por movimentos

organizados de luta pela moradia que têm, ao contrário, retraído a estratégia de novas ocupações justamente por conta dessa conjuntura.

Assim, temos observado a conformação de consórcios de agentes que aportam recursos variados (não apenas financeiros) – inclusive com mobilização de repertórios de luta dos movimentos de moradia, que se autonomizam e são instrumentalizados – para a realização de novas ocupações (Lacerda, 2022), nas quais empreendedores ligados aos mercados ilegais estão presentes, assim como a enunciação do poder normativo do PCC é utilizada como dispositivo de legitimação (podendo ser realidade ou não). Mais do que isso, tais empreendedores têm de fato acionado mecanismos de julgamento do PCC (os debates) para disputar legitimidade normativa nos territórios, instaurando um contexto de risco constante para a atuação política dos movimentos sociais, que veem suas lideranças serem ameaçadas, bem como suas assessorias – principalmente as jurídicas – serem contestadas e expulsas de comunidades que passam a acionar – e resolver – seus conflitos com a lei por ilegalismos variados, e não pela via do direito. Vemos, então, que a arbitragem de mercados rentistas passa a substituir a lógica política em arenas públicas de disputa, destituindo de sentido a luta por direitos sociais: ao invés de atendimento universal, a linguagem do mercado atende, de forma muito mais direta, as necessidades imediatas de uma população em situação constante de urgência. A permanência dessa população em situações de precariedade é, portanto, relevante para manter tais mercados rentistas – que conformam novas formas de governo – e não para a reprodução da vida dentro da lógica da moradia digna e segura.

Tal disputa dentro de ilegalismos também mina a ação de entidades sociais do terceiro setor, que faziam parte dessa hegemonia compartilhada nas periferias. Tanto nos trabalhos de Nazareth e Campolim, quanto na observação direta na favela São Remo, aparecem disputas pelos espaços decisórios da comunidade (associação de moradores ou fóruns de entidades) nas quais o terceiro setor tem perdido espaço para agentes vinculados ao empreendedorismo imobiliário com laços variados com os mercados ilegais – seja na presença direta de representantes do setor, seja na expulsão e no fechamento desses espaços, seja, ainda, na tomada completa deles. Os trabalhos comunitários do terceiro setor, que aportavam financiamentos às comunidades, vão perdendo hegemonia na medida em que o aporte de recursos dos novos empreendedores é muito mais pragmático e vinculado às necessidades diretas de reprodução individual das famílias por meio do mercado, muitos desses recursos advindos do domínio sobre a produção do espaço: aluguel (residencial e comercial), acesso a serviços e mercadorias, lazer na escala de bailes funk, segurança e desenvolvimento de clientela, além de variados exemplos de resolução de conflitos e situações de crise familiar com aporte de verbas e serviços diretos. É toda uma lógica que passa por soluções de mercado e relações violentas de poder, mas que alcançam uma escala e uma eficiência pragmática difíceis de competir.

Tal competição tem passado pela emergência de novas entidades sociais que centralizam forças articuladas em torno da extração de recursos dos territórios periféricos, sejam eles financeiros, de votos ou de redes de influência. Tais entidades agregam articulações bem pouco transparentes entre: práticas políticas

clientelistas com o corpo legislativo e outros agentes estatais de ação executiva e fiscalizatória local; agentes locais de articulação comunitária; entidades sociais de escala regional; partidos políticos; coletivos culturais; bem como empreendedores locais ligados à produção do território e a agentes dos mercados ilegais. Esses *hubs* se denominam “movimentos” e se associam a práticas “renovadas” de *ativismo jovem*, dando “soluções” para o território bastante pragmáticas. Lacerda (ibid.) descreve a emergência de um desses movimentos em territórios da zona norte da cidade, mostrando sua conexão com agentes da zona sul e vereadores, articulados com a ação normativa do PCC: ou seja, trata-se da formação de redes regionais de poder, com ação local através de empreendedores e articuladores sociais – que redefinem o significado da organização comunitária em um espaço de mercado multiescalar, que gere precariedades – e não direitos – como forma de poder.

Dessa maneira, outros agentes ganham relevância na disputa pelo domínio dos fluxos de recursos (não apenas financeiros) das periferias, como empresários vinculados à privatização e à financeirização dos direitos sociais,⁸ que também trabalham com a lógica rentista. Novamente: não necessariamente há vinculação direta deles com o PCC. Nossa hipótese aqui é a de que o crescimento da presença desses empresários nessas comunidades se apoia na alteração de lógicas comunitárias em lógicas rentistas apoiadas na permanência ou reprodução de territórios de precariedade. Isso faz, eventualmente, com que agentes de mercado (formal e informal) se apoiem em empreendimentos e negócios específicos, numa coexistência dentro de um mesmo meio de mercado que se beneficia de uma governança violenta.

Tais empresários estão cada vez mais presentes, por exemplo, em processos de regularização fundiária após a Lei de Reurb de 2017 e sua abertura para agentes privados, como visto anteriormente. Em meio ao cenário acima descrito, tais processos de regularização acabam articulando agentes de mercado de terras, finanças e fundos públicos garantidores a agentes locais que arbitram e executam a extração direta de recursos da população, inclusive removendo moradores que não podem pagar e, em algumas situações, destituindo associações de moradores e suas assessorias que se colocam em defesa da comunidade (Costa, 2019). A recente inserção do mecanismo financeiro da alienação fiduciária na Reurb (Lei n. 14.620/2023) promoverá, certamente, a articulação dos interesses desses agentes locais com os de investidores: os despejos por não pagamento poderão ser feitos sem passar pelo poder judiciário, ou seja, por articulações locais que passam pela gestão dos ilegalismos.

Assim, constrói-se um circuito multiescalar de agentes vinculados ao rentismo, mobilizando políticas públicas que promovem e garantem a valorização do capital investido e articulam investidores, formais ou informais – caráter jurídico que interessa menos do que a sua consequência no território, que é a de recriação, manutenção e gestão de precariedades por meio da expansão da insegurança habitacional e do aumento da despossessão por acionamento ou ameaça de violência direta. A relação desses vários agentes com o PCC pode não ser direta, mas o que importa aqui é o papel da facção na constituição de um ambiente de negócios que expande a lógica rentista ao território periférico, que tem, na produção imobiliária, um importante vetor no processo de reestruturação de domínio territorial, de

dinâmicas de mercado e de relações de poder baseadas na extração de recursos (não apenas financeiros, mas também políticos) dos territórios e de suas populações.

Conclusão

Retomado as questões iniciais, vemos que se transformou a relação entre a produção de periferias e a conformação da força de trabalho no País, que antes se dava em relações de assalariamento, e a casa era estritamente um meio de reprodução social – sendo pontualmente comercializada. Foi nesse arcabouço de entendimento que cabiam políticas públicas de acesso à moradia própria ou urbanização com regularização fundiária como direito: ambas como formas de acesso à propriedade familiar como segurança habitacional. Na gestão dos ilegalismos populares, a possibilidade de autoconstruir mantinha a força de trabalho desvalorizada e submetida à necessidade de auto-organização para conseguir melhoramentos urbanos. Essa situação deu ensejo ao crescimento dos movimentos de moradia e sua legitimidade na luta por reforma urbana e políticas participativas, incluindo a autogestão habitacional.

Parece-nos que todo esse cenário está em transformação, na medida em que não é mais possível olhar para as periferias a partir da lógica estrita do valor de uso da moradia por uma classe trabalhadora assalariada. Falamos de um contexto de crise do assalariamento e do seu lugar como centro das relações políticas no marco do direito social. O ambiente de mercado no qual o empreendedorismo viceja constrói outras formas de arbitragem, circulação e apropriação de riqueza, não escapando a produção do espaço de suas necessidades.

Nesse sentido, a produção e a gestão de territórios periféricos atualmente compõem a formação de uma nova classe popular cujos expedientes de sobrevivência são subsumidos às necessidades de capitais rentistas que acumulam riqueza e poder justamente na gestão da fronteira da legalidade. Os ilegalismos, nesse contexto, conformam uma trama de poder na qual poderes rentistas ganham espaço – físico e decisório – em meio à disputa com poderes baseados em lógicas familiares ou comunitárias, ligadas ao valor de uso do espaço.

Nesse cenário, é necessário repensar as políticas públicas e as formas de organização política desses territórios, pois a sua continuidade com modelos anteriores, sem levar em conta esses novos elementos, tem levado à perda dos benefícios da urbanização e da regularização, perda de acesso a unidades habitacionais para agentes ligados a essas novas formas de governo, maior insegurança habitacional em formas variadas de locação, endividamento e empobrecimento em meio à despossessão.

<https://orcid.org/0000-0001-7400-0642>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto. São Paulo, SP/Brasil.

isadora.guerreiro@usp.br

Notas

- (1) O lucro extraordinário (Marx, 1986) refere-se a um rendimento com determinada atividade econômica que está acima do lucro médio do mercado, ou seja, que não entra na equalização de lucro geral da economia. Isso se dá por conta de barreiras que impedem a livre circulação de capitais entre setores, como o monopólio privado da terra como meio de produção ou, no caso, o caráter informal ou ilícito de atividades mercantis.
- (2) Essa forma de incorporação também foi acompanhada no Rio de Janeiro, onde Terry (2021) descreveu o processo de construção de “prédios rolo” entre 2008 e 2013. O chamado “rolo” é justamente esse processo de permuta da casa original por unidades de quitinetes dentro de um prédio novo a ser construído no terreno por um empreendedor privado externo à comunidade.
- (3) Quando famílias de até 3 salários-mínimos gastam mais do que 30% de seus rendimentos com o aluguel.
- (4) Informação colhida em entrevista na favela São Remo, na qual a pessoa, ao tentar impedir uma invasão em uma área comum, acionando níveis hierárquicos superiores do PCC, nos disse: “a torre do PCC nem sabe o que está acontecendo aqui” (sobre o avanço dos empreendimentos imobiliários).

- (5) Fala de empreendedor entrevistado em campo, na favela São Remo. Ele não é morador do local e ingressou ali como provedor de TV a Cabo, depois de internet. Com a “abertura de mercado” e todos os “debates” para sua implantação realizados pelo PCC, teve a ampliação de seu negócio limitada e então iniciou a diversificação de investimentos no ramo imobiliário, a partir da compra de imóveis de baixa ocupação em localizações consolidadas.
- (6) Ver em Santiago (2018).
- (7) De acordo com documento oficial da Secretaria de Habitação. apresentado em reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.
- (8) Um começo dessa vinculação pode ser visto na chamada pública de fomento do BNDES para *Blended Finance* no final de 2022, da qual foram vencedoras empresas de regularização fundiária e melhorias habitacionais que desenham soluções habitacionais a partir de Fundos de Investimento e Certificados de Recebíveis Imobiliários.

Referências

- AALBERS, M. B. (2017). The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*. Londres, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- _____. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*. Santiago, v. 38, n. 114, pp. 35-69.
- ABRAMO, P.; RAMOS, F. R. (2022). “Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas”. In: SANTOS, E. C. (org.). *Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- CALDERÓN COCKBURN, J. (1998). Los mercados ilegales e informales de tierra urbana en America Latina: estado de la cuestión. *Debates em Sociología*, n. 23-24.
- CAMPOLIM, J. B. (2022). *A produção capitalista do espaço nas brechas da formalidade: a favela do Jd. Panorama*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, A. D. (2019). *Luta social e a produção neoliberal do espaço: As trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CUNHA, T. F. S. (2020). “A conta não fecha”: O boom do auxílio aluguel em São Paulo, uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- D’ANDREA, T. (2008). *Nas tramas da segregação: o real panorama da pólis*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DE SOTO, H. (2001). *El misterio del capital*. Ciudad de México, Diana.

- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- _____. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FERRO, S. (2006). "A produção da casa no Brasil". In: ARANTES, P. (org.). *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo, CosacNaify.
- FOUCAULT, M. (2008). *Segurança, território, população*. São Paulo, Martins Fontes.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2021). *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte, FJP.
- _____. (2024). *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, FJP.
- GAGO, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón y Traficantes de Sueños.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, p. 580.
- GRILLO, C. C.; HIRATA, D. V. (2017). Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: Perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 29, n. 2, pp. 75-97.
- GUERREIRO, I. A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.
- _____. (2021). A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização. In: FÓRUM SP21: AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO. *Anais*. São Paulo, IAB/SP, pp. 1-23.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; DOS SANTOS JUNIOR, O. A.; LYRA, D. A.; DIRK, R. C. (2022). The expansion of milícias in Rio de Janeiro: political and economic advantages. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, pp. 257-271.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- LACERDA, L. (2022). *A produção do espaço em ato: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MARICATO, E. (1982). "Autoconstrução, a arquitetura possível". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- MARX, K. (1986). *O Capital – Crítica da Economia Política*. São Paulo, Abril, Volume V (Livro III, Tomo II).
- MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. (2021). O anjo caído na terra prometida: Propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 40, n. 1, pp. 81-100.
- NAZARETH, M. B. F. (2017). *Vila Nova Jaguaré entre favela, comunidade e bairro*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à Razão Dualista e O Ornitórrinco*. São Paulo, Boitempo Editorial. Edição original de 1972.
- PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-100.

- PRIETO, G.; VERDI, E. F. (2023). Irmãos na Terra Prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. São Paulo, n. 85, pp. 55-73.
- RODRIGUES, F. J.; FELTRAN, G.; ZAMBON, G. (2023). Apresentação: expansão das facções, mutação dos mercados ilegais. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 42, n. 1, pp. 11-18.
- ROLNIK, R.; BONDUKI, N. G. (1982). "Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp.
- _____. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- SANTIAGO, T. (2018). Cidade de São Paulo tem 206 ocupações onde moram 45 mil famílias. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>. Acesso em: 27 nov 2023.
- SILVA, E. S.; PEÇANHA, E.; GONÇALVES, D. M. (org.) (2021). *Censo Vizinhança USP: Características domiciliares e socioculturais do Jardim São Remo e Sem Terra*. São Paulo, IEA.
- STIPHANY, K.; WARD, P. M.; PEREZ, L. P. (2022). Informal Settlement Upgrading and the Rise of Rental Housing in São Paulo, Brazil. *Journal of Planning Education and Research*, v. 0, n. 0, pp. 1-19.
- STIPHANY, K. (2023). "Vivienda en alquiler informal en São Paulo: una realidad ampliamente ignorada". In: LINK, F.; MARIN-TORO, A. (org.). *Vivenda em arriendo em América Latina: desafios al ethos de la propiedad*. Santiago, RIL Editores.
- TELLES, V. da S. (2006). Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 18, n. 1, pp. 173-195.
- _____. (2009). Ilegalismos urbanos e a cidade. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 84, pp. 153-173.
- TERRY, T. (2021). *Favela quitinete: transformações sócio-espaciais em favelas cariocas consolidadas e o caso de Rio das Flores/Rio Novo na Favela de Rio das Pedras – RJ*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ZUQUIM, M. L.; MEYER, J. F. P.; BARBON, A. L.; SANTOS, G. M. (2018). Mercado imobiliário na favela de Paraisópolis: da autoconstrução à produção mercantil. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO TEORÍA Y POLÍTICA SOBRE ASENTAMIENTOS POPULARES. *Anais*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 1-23.

Texto recebido em 14/dez/2023
Texto aprovado em 24/maio/2024

Informal Real Estate in São Paulo's peripheries: illegalisms under a rent-seeking logic

Produção imobiliária em periferias de São Paulo: ilegalismos sob lógica rentista

Isadora de Andrade Guerreiro [1]

Abstract

The production of São Paulo's peripheral territories has changed due to the crisis in salaried employment, changes in socio-economic profile, access to credit, public housing policies, and the formation of a multi-scalar market arbitrated by illegal market operators. Entrepreneurial business networks, including real estate, have emerged as an investment opportunity for the money accumulated in these territories. New buildings in border areas with a rent-seeking use point to new power arrangements based on illegalisms that articulate scales in a market-based production, disputing the forms of political association of the previous period. The methodology is based on secondary sources and direct field research in São Paulo's slums, carried out by a multidisciplinary team over the last five years.

Keywords: informal real estate; rent-seeking; illegalisms; PCC; entrepreneurship.

Resumo

A produção dos territórios periféricos em São Paulo se alterou com a crise do assalariamento, a mudança de perfil socioeconômico, o acesso ao crédito, as políticas públicas de habitação e a formação de ambiente de mercado multiescalar com arbitragem por operadores de mercados ilegais. Redes de negócios empreendedores, entre eles, a produção imobiliária, surgem como oportunidade de investimento para o dinheiro acumulado nesses territórios. Novas edificações em áreas de abertura de fronteira, de uso rentista, indicam novos arranjos de poder, baseados em ilegalismos que articulam escalas de uma produção para mercado, disputando as formas de associativismo político do período anterior. A metodologia se baseia em fontes secundárias e de pesquisa direta de campo em favelas de São Paulo, realizada por equipe multidisciplinar nos últimos cinco anos.

Palavras-chave: produção imobiliária informal; rentismo; ilegalismos; PCC; empreendedorismo.



Introduction

Understanding the forms of production of peripheral territories is an important analytic key in the Brazilian critical tradition. The theme articulates the dispute over land, the formation and social reproduction of popular and working classes, political dynamics in several scales, state intervention and relevant processes for the accumulation of capital in the country. The inseparability of these elements is taken as an analytical assumption and point of departure. It is not possible to understand the current situation of the rise of armed groups and new disputes in power relations engendered by them without an articulated analysis of this phenomenon in the face of the ongoing intensive urbanization of the peripheries.

This analysis is centered on the context in Sao Paulo City based on ethnographic incursions of several researchers collaborating in the research network of the Observatory of Evictions and its partners. Methods of action research were employed in the peripheries of Sao Paulo City during the last five years. In addition to the secondary sources mentioned above, responsible for providing a scale for the phenomenon and helping to systematize it, field research was conducted directly by the researcher in the Sao Remo slum, located in the Western Zone of the city, between 2022 and 2024. Semi-structured interviews were conducted within the work of a university extension program.

Both the posts of direct observation and the secondary sources indicate that the production of peripheral territories in Sao Paulo has been permeated, directly and indirectly, by new actors, formed in the context of the consolidation of these areas. This article aims

to contribute to these studies by analyzing the articulation of these new actors within the dynamics of the operation of illegal markets. The latter have increasingly participated whether as a conditioning factor for the existence of a thriving real estate market, or in its arbitration or directly in its production, in specific contexts. The direct or enunciated presence of the criminal organization *Primeiro Comando da Capital* (PCC) [First Command of the Capital] is what is being dealt with specifically. As will be further discussed in this article, it has singular characteristics, which differentiate it from the factions associated to drug trafficking in Rio de Janeiro. As will be observed, while it is possible to speak of territorial dominance by armed groups in Rio de Janeiro, with monopolistic control of activities, including real estate (Hirata et al., 2022), the same does not hold true for São Paulo. In this city, an informal market with open arbitrated competition from a variety of businesses, including real estate, is being formed. In new areas under dispute, the operators of illegal markets will have a different role, as this is an activity that involves the mobilization of new illegalisms. Self-construction already involved games with the law to enable the social reproduction of life within the framework of ownership of the land (Rolnik, 1997). Now illegalisms are mobilized for the commodification of the production of this space linked to urban extractive forms that generate precariousness within a state of permanent transience (Rolnik, 2019).

Empirical material will be discussed – both from direct research and secondary sources – as well as bibliographic sources, that indicate how the production of peripheral territories is increasingly disputed by new privatist and rentier logics, which appear as a growing trend

mainly in more valued locations. This tendency towards the form of market production of spaces previously self-built for families' direct use or a primary source of income is made possible, among other elements, by the diffuse presence or activity of agents linked to illegal markets. This happens not through territorial domination (with the delimitation and closure of borders), but through dominance in the governance of the popular businesses, capacity to mobilize financial as well as political resources and the articulation, by means of illegalisms, with the law and its representatives.

It shall be demonstrated that these dynamics of profitability of peripheral territories have internal differences, and the participation of illegal market operators does not occur in every situation. This participation occurs in a specific way, mainly in areas where real estate frontiers are being opened and are most contested. These dynamics, that involve the participation of illegal market operators, are not implemented in a centralized and directed manner by the PCC as an organization. The way the latter functions is not focused on this type of activity, on the one hand, and, on the other, it is a complex dynamic that involves several actors and a broader situation. In other words, the PCC is just one of the specific agents of illegal real estate markets operating in São Paulo. Furthermore, its presence is often only enunciated, without there being, necessarily, any correspondence with reality, or its presence is instrumentalized by internal territorial disputes (Lacerda, 2022). The consolidation of illegal markets and the rise of rentier real estate markets in the peripheries, as will be indicated, are part of a broader analytic framework of changes in popular life amid the crisis of wage society. At this

juncture, based on empirical examples, it will be seen that there is a transformation in the power relations, increasingly anchored in the security configuration of a society of emergency and risk, in which social forces construct and dispute the management of precariousness in peripheral territories, within an entrepreneurial rationality, linked to rent-seeking. According to Lacerda, "what's at stake is the management of precariousness and the urgencies of life under a mercantile logic, which is developing in the midst of a situation in which insecurity permeates and constitutes the ways of life of a growing number of people" (ibid., p. 277).

As will be demonstrated, through examples, this entrepreneurial rationality works within a network of articulated agents and businesses, which generate investment and work opportunities – different from the labor market regulated by the State of the wage society or from self-construction. Real estate businesses become part of this market environment, making the current intensive urbanization of the peripheries of São Paulo take place in the dispute and multi-scale articulation of agents – including the PCC *brothers* or their enunciation. Concomitantly, there is an expansion of the processes of formation and monopolization of private property and power relations that articulate local alliances with regional power networks.

In the final considerations, the need to complexify analyzes and public policies with respect to the nation's peripheries will be discussed. The traditional gaze at the "lacks" and precariousness of these territories – as though they were constituted exclusively by the logic of the need for survival – have had as a response either point solutions or a totalizing planning solution, the result of which always

escapes initial intentions and projections, benefitting rentier forces rather than the resident population and their ways of life.

Urbanization by monetizing precariousness

The thesis of the functionality of non-modern aspects (linked to the immediate and self-promoted need for survival) for Brazilian development (Oliveira, 2003 [1972]), far from being discarded, would need to be updated within this scenario. It would also be necessary to accompany its urban foundations – to the same extent that they were considered central to the formulation of Oliveira’s thesis, with an important contribution from Kowarick (1979). In fact, self-construction – as the self-promotion of social reproduction in the urban context – must be understood today as a form that gains significance in the broader social world: “*viração*” (Telles, 2006), as a set of survival expedients, articulates the world of labor and of social reproduction without precise limits and also articulates the world of rights with the popular world in various shades of grey. In this scenario it is appropriate here to update the meanings and materiality of urban spoliation, to which it seems that a new layer has been added: urban extractivism (Gago, Mezzadra, 2017) linked to a new informal market. The great capacity of production and the expansion of urban extractivism, associated with its rentier character, resets spoliation by capturing a considerable part of workers’ income.

This configuration gains functional particularities from the current financial predominance in the economy – mainly

regarding the expansion of rentier and entrepreneurial markets following the wage crisis -, one of which is the articulation between real estate markets and urban illegalisms (Telles, 2008) promoted by agents associated with the “world of crime” (Feltran, 2011). This is because real estate production does not have the same nature as other businesses within the popular economy, for real estate commodity is also a means of disputing power in urban space. Through its production not only profits, but also dominance is acquired over the form of appropriation and over who occupies space. Therefore, one thing is self-construction as a form of social reproduction – including the production of rooms for rent within the family lot; and another thing is the intensive production of real estate projects that expand the boundaries of spaces that can generate income in the peripheries in a specific historical situation. Unlike the first, this last form of urban production is also a power struggle. It expands the forms of appropriation of space by rentier logics, including temporary and unregulated housing through which anyone’s permanence can be controlled. It maintains the use of space linked to extractive forms, which includes the permanence of a population which is vulnerable and non-productive for capital. In the former manner of hegemonic production of peripheral space, the reproduction of life was associated with the defense of rights and illegalisms appeared as enablers of ways of life. These were only possible by circumventing the law, using its folds – making clandestine electrical energy connections, using non-regularizable land, using a decommmodified labor force – as cracks of existence that, upon gaining the public world, supported the notion of social rights. Whereas the commercial production of peripheral urban

space mobilizes other illegalisms – corporate association with state agents of urban supervision and regulation, payment of rackets, use of legal companies, use of organized, contract and unregulated workforce, use of mixed formal and informal credit, among other commodified forms in which the legal and the illegal are intertwined – with the objective of expanding extractive forms of appropriation of space which, in turn, upon gaining access to the public world, support authoritarian and segregating forms of power.

Revealing this fact are the field reports and those found in the bibliography in which some recent real estate developments with a rentier nature are identified by the interlocutors as constructions “made by the world of crime” – being differentiated from others mainly because of the violent appropriation of land through land grabbing and/or by compulsory displacement of its occupants, or due to confrontations with previous pre-established powers, linked to the defense of rights. In addition to its character as a commodity in itself, these constructions mark a new articulation of capillarized power in São Paulo, in which the seizure of land for production and management of residential and commercial spaces takes place as a dispute with other territorial forces linked to previous matrices of power such as social movements, NGOs, left wing parties and collectives, Catholic pastorals, etc. An overlap is therefore perceptible linked to the transformations of illegalisms, between the popular rentier entrepreneurial production and the more recent development of real estate production linked to organized illegal business operators. The latter is differentiating itself as a specific branch of popular rentier entrepreneurial production. It is mainly

responsible, as will be seen, for expanding the frontiers of these markets, confronting the powers previously instituted over the land occupied for social reproduction or reserved for that purpose, with the use or threat of violence.

The conjuncture of the last two decades in which these transformations take place is quite complex, but five elements are presented below that will help to establish the causes of the rise of the phenomenon of real estate rentism in the peripheries. They will also help to explain its most recent stage, the transformation of the illegalisms mobilized, articulated to a “world of crime” organized and legitimized in the peripheries, for the expansion of real estate frontiers. The first element is the intensification of interventions and public investments in peripheral areas, without effectively combating the housing deficit, with more evictions than resettlements. They promoted imbalances between land availability (that became scarce) and demand profile (with greater service proportional to non-priority income groups for the housing deficit), resulting in an increasingly large population without the possibility of a housing solution – not even through self-construction.

This situation was largely generated by housing policies involving the association between public authorities and the private market. That is, housing provision policies carried out through publicly traded companies that began to compete for empty land or land occupied by low-income populations. Slum upgrading policies promoted internal spatial differentiation in areas that were previously more homogenous, generating an increase in value, expulsion and, consequently, encouraging local rentier markets that begin to operate and reproduce the logic of differential income

(Marx, 1986). Also, the land regularization policies that, since the Land Regularization Law n. 13.465/2017, can now be carried out by private companies that mediate the purchase of the area with the owner, avoiding its expropriation by public authorities (Milano, Petrella e Pulhez, 2021) – which also results in the expulsion of the population that cannot pay for what should be their right.

Furthermore, such upgrading and regularization policies, by evicting more people than they attend, generated an explosion in Rental Assistance in Sao Paulo – which reached a peak of more than 30 thousand families attended in 2016. Different from the north American Rental Vouchers, the public policy of Rental Assistance guarantees a flow of resources to the deregulated rental market, that is now being encouraged, is growing, and is forming a whole new class of tenants and large landlords in the slums (Guerreiro, 2020).

Real estate production, however, does not happen just because of incentives: financial resources are necessary both for construction and for those who want to have access to property. The second important element of the situation, therefore, is that there is more wealth circulating in the peripheries, which gives rise to disputes over its appropriation. This took place due to economic policies that increased the value of the minimum wage, created new forms of aid, programs of inclusion and tax exemption for popular goods, which changed the socioeconomic profile of the Brazilian population, particularly its consumption capacity. In the territorial dimension, this situation was amplified by the generational issue: children and grandchildren of the pioneer generations in the peripheries no longer needed to invest in self-construction of their homes, having family assets to rely on.

Also, the “pacification” (Feltran, 2018) of the peripheries by the PCC opened an era of prosperity. In which a variety of popular businesses were able to develop:

The faction’s hegemony should guarantee peace in the territories, principally in the peripheries. [...] When the police arrive in a slum in Sao Paulo, it isn’t usually received with gun shots, as in other states. A pacified area is good for everyone, including the businesses. (Ibid., p. 149)

There is, therefore, more money, state benefits and assets in the hands of the popular classes – who begin to endeavor and, also, who have greater spatial mobility with the option of renting instead of cohabiting. This territorial and social consolidation, however, does not eliminate precariousness, but renovates it in the form of greater housing insecurity (with the advancement of a tenancy process), smaller and denser homes – generating problems in illumination, ventilation and humidity – and the persistence, now with extreme consequences due to populational density, of the lack of underground infrastructural elements (sewerage and drainage). Thus, the commodification of the production of the popular peripheral territory carried out by new illegalisms is characterized by the management of precariousness as a way of expanding informal mercantile logics and their associated powers.

In addition to this accumulated wealth, a third element of the situation is the growing availability of credit for the low-income population, provided by unprecedented popular banking – resulting, in large part, from the generalization of public aid. There is also more availability of informal credit and resources in search of productive application, whether due to the prosperity of popular

markets (also leveraged by the popularization of digital delivery and service platforms); or to the internationalization of illegal markets, which made the scale of these businesses grow disproportionately. Both businesses now need productive and rent-seeking reinversion – the wall of money (Aalbers, 2017) of the periphery. Such credit markets, by causing debt on a larger scale, are another risk factor for this population, whose lives are in the hands of both financial institutions and illegal markets or even large popular entrepreneurs.

The fourth element that makes up the situation is the crisis in wage labor – with its scarcity and low pay (particularly in construction) –, which has generated an increasing search for alternative forms of income, including forms of retirement. Younger families – mainly single parents with children, especially those led by women – have a high demand for housing in urban locations that reduce their dependence on public transportation. As a result, real estate production becomes, at the same time, a source of income for pioneer families and a business opportunity for those whose income derives from instable or even illegal activities. The latter need forms of investment/savings but cannot depend on the banking/financial system due to the lack of formality of these inputs including commercial activities, services and even criminal activities in various scales.

Finally, the PCC appears as the fifth element of the situation that opens the possibilities of the existence of real estate entrepreneurship, in the peripheries of São Paulo, as will be described below. As a central articulation of agents that operate the new popular illegalisms, the PCC provides authority and pre-constituted devices to those that declare their connections with the “brotherhood” (Feltran, 2018) to carry

out: 1) Protection in relation to police control of state inspection, through pre-established agreements that regulate the *arrego* [racket] – the corruption tax that permits “pacification” (ibid.) – both for construction and for the use of spaces (commercial or residential) that generate income; 2) Arbitration of local entrepreneurial dynamics and punishment in the case of deviations or resistance, mobilizing or threatening to use violence either through access to arms, or through the authorization of the use of physical violence; 3) Availability and freedom to use financial resources in the hands of local entrepreneurs, due to the stability and prosperity of popular and illegal markets after “pacification”. As an articulation of items 1 and 2, PCC’s authority is also mobilized by local agents that enter or take over decision-making spaces or local organizations that could resist the advancement of real estate entrepreneurial activities. Thus, a market environment with resources, arbitration and security emerges, bringing confidence to investors and entrepreneurs, with the formation of business networks with agents that circulate between territories and compete for the wealth generated.

The consolidation of this multi-scale market environment – insofar as it articulates local agents with a regional power network, with international insertion – has, in real estate, a specific sector of economic rentability. Real estate is, at the same time, a means of reinverting extraordinary mercantile profits¹ and a means of income generation from private land monopoly – which has a differential character, as it appropriates specific locations disputed by popular classes. Consequently, there is an expansion of governance control over territories previously included in communitarian logics that hindered the growth of spaces for business.

These real estate activities are marked by some specific characteristics, which differ greatly from the production of peripheral space observed in a previous moment of urban development in the industrial period. Firstly, instead of the homogeneous space of “lacks and precariousness” of the peripheries, the production of differential locations, either through policies or public interventions, or through the diversity of territorialities produced from arrangements and disputes over space by local entrepreneurial markets is observed. Secondly, the phenomenon of standardized verticalization of buildings was identified. It is characterized by great construction speed, typological reproduction and productive centralization of machinery and workforce. This is due to different forms of access to the consumption of construction materials, such as direct credit from large franchises – which currently have a wider range of popular industrialized products –; and resources and network contacts for access to equipment such as machine concrete pumping, foundation drilling machines, tractors and trucks, etc. Although this has not resolved the financing for the purchase of a fully finished house or a lot for the resident, it significantly altered the production conditions, which became larger in scale, faster and more standardized.

This phenomenon is articulated to the third characteristic, which is the presence of a dynamics of profitability through the rental of spaces (commercial and residential), with the formation of local and regional monopolies of real estate assets and diversification of specialized agents (Zuquim et al., 2018), not necessarily residents of the same territory (although they need local alliances), as will be seen below.

This process generates greater commodification and housing insecurity in the peripheries. It therefore seems to result from successive layers of transformations in the social fabric since the 1980s, with the loss of the centrality of the social matrix that legitimizes work (Feltran, 2011) to the current entrepreneurial matrix (Dardot e Laval, 2016) – even though it is supported by the restructuring and neoliberal capture of decades of popular self-organization (Gago, 2015). The existence of the PCC in Sao Paulo is, therefore, not a single cause and driving force and direct beneficiary of this process, which takes place in several places in the country without its presence. It is important, however, to capture the extent to which its presence affects this process, characterizing it in a specific way.

A real estate production that has diversified

Research on informal, illegal and irregular urban land is long-standing. It indicates that mercantile processes in urban peripheries have always been a dynamic coexisting with or in dispute with the formation of precarious settlements due to immediate necessity. In the periphery, popular allotments (Rolnik and Bonduki, 1982) and, in the center, the tenements are long-lasting forms of monetizing the living space of the most vulnerable sectors of the population. Entire properties or fractions thereof are commonly bought, sold or leased. However, these transactions used to occur on a local scale – undertaken by family members or real estate agents of a limited territorial scope of action – with direct access to the residents that self-constructed their homes (Kowarick, 1979; Ferro, 2006; Maricato, 1982).

In the turn of the 21st century, such markets seem to be increasingly relevant in access to land by the popular classes – or at least there is a growing interest in academic and entrepreneurial analyzes (vide De Soto, 2001) on the topic. Calderón Cockburn (1998, p.39) states that, *“Los mercados informales de tierras constituyen actualmente el canal principal por el cual los pobres del tercer mundo acceden a un espacio para edificar su vivienda y desarrollar otro tipo de actividades urbanas”* [informal land markets currently constitute the main channel through which the Third World's poor have access to a space to build their homes and develop other kinds of urban activities]. Still, entrepreneurial real estate production beyond the land market did not yet appear in the bibliography and, if it existed, it did not seem relevant.

At the beginning of the 2010s, however, a signal emerged: the dynamics of intensive growth in the construction of buildings in slums was systematically recorded, with data from the Census, in Brazil, by Pasternak and D'Ottaviano (2010). In Sao Paulo, the population living in slums grew four times more than the municipal population between 2000 and 2010, with great densification. Almost 70% of the houses in these territories had more than one floor and, in 84% of these, there was no space between neighbors. Moreover, in those territories closest to the central area, there were very high densities, of more than 200 inhabitants/ha, up to 97% of which without spacing between neighbors and 90% with at least two floors. Today, even without Census data available, it is noticeable in the field, that the better located slums already have buildings with more than 4 floors; in several of these, mainly those which were upgraded, 6-story buildings have emerged, carried out in a standardized way as real estate projects.

Pedro Abramo (2009 and 2012) has articulated a Brazilian research network during the same period and has also systematized data and modes of production and agency of what he calls Informal Urban Land Markets. He developed comparative research between several cities, from 2006 to 2016, and observed the transformations that have occurred. In Sao Paulo, the NapPlac [Nucleus of Support to Research: Production and Language of the Constructed Environment] team from FAU-USP [School of Architecture and Urbanism of the University of Sao Paulo] (Zuquim et.al., 2018) was responsible for research in Paraisópolis. According to their research, during that decade, there was a 5.5% increase in households in this slum, whereas, on the municipal level, the average increase in households was 1%. This growth was due to processes of verticalization and an increase in rented homes – these rose from 12% to 30% of the households in the slum (whereas, in the city, this percentage was 23.5%). Accompanying this trend, there was a decrease in usable area in the rentals: 70% of which are one-room homes, measuring around 20m². A relevant piece of data in this research is the presence of typical agents from the formal real estate market:

- 1) Real estate brokers (including real estate agencies within the slum, a different reality from that found ten years earlier), responsible for real estate intermediation and some formality of contracts. Field research conducted by the author of this article indicates, in addition, the new role of social networks and digital real estate in expanding the scope of the market, bringing, to territories previously closed to pioneer families and their sociability networks, other residents, often with no prior relationship to that territory;

2) Rentier investors: large owners of rental units (which already indicates processes of proprietary monopolization), who may or may not be residents of the territory, and obtain higher incomes than would be possible in the formal market;

3) Developer: linked to the rentier-investor, this person promotes vertical ventures through the purchase and demolition of single-story or low-rise houses, without a slab, or takes over free spaces, or those with low construction density, previously designated for common use;

4) Builder: presence of hired groups of builders who follow the developer's project or are hired by families for their own projects – which marks a transformation in the old forms of self-construction through mutual help.

Such transformations were observed precisely in the ten years since the beginning slum upgrading in Paraisópolis, that occurred in 2005. Thus, the research group states that “it is unquestionable that the enormous public investments made in the area brought more upgrading to the slum; but they also contributed to an internal and surrounding real estate valuation” (Zuquim et al., 2018, p.2). Furthermore, the slum upgrading process in Paraisópolis resulted in an enormous quantity of evictions in the area, and a permanent housing solution for those evicted either took a long time or has not yet been resolved. Consequently, a large number of families began to receive municipal Rental Assistance, which peaked in 2015, when approximately 4,600 families from that territory received this benefit (Cunha, 2020), which represented 27% of the total number of households in the slum at that time. Evidently this injection of resources had an impact on the rental market in the region,

encouraging the construction of new typologies to capture them – given that these resources are poorly regulated, most being used in the informal land market (Guerreiro, 2020 and 2021). Therefore, it is relevant to consider the role of public housing policies in the current shape of this market, both in the valuation of areas and in the direct contribution of resources for rent.

This hypothesis is also present in Stiphany's work (Stiphany, 2022 e Stiphany, Ward e Perez, 2023). She researched the rise of renting in upgraded slums in the neighborhoods of Heliópolis and Sao Francisco (Sao Paulo). The researcher builds the hypothesis that people benefitting from such slum upgrading policies are building to leave the slum, not to remain there as a family home. In relation to leasing, her data closely correlates with that of Zuquim et al. (2018): according to her, between 2000 and 2010 (Census data) while, in Sao Paulo, leasing grew from 22% to 23%, it practically doubled in more peripheral regions (from 15% to 26%), with greater intensity in recently upgraded areas. In Heliópolis, Stiphany points out, in 2010, rented homes represented more 50% of the households in most areas and, in 2017, rented homes represented more than 75% of large areas in that slum. She characterized this process of verticalization and consolidation of an informal submarket of rental through the historicity incorporated in five typologies found concomitantly in the field (that are related to the agents identified in the study by Zuquim's research team). They are:

1) “Family plus rental”: the presence in the household of the original or long-time squatters /owners who add slabs on top of the house without changing the family use of the ground floor (normally residential with shops in front);

2) "Family transition": the original family starts to occupy the second or third floor of the building, making specific modifications for rental, with a conversion of the ground floor, with the intention of moving out of the slum;

3) "Cooperative association": type of investment consortium, with several owners who each rent a floor (each floor of the property can be built by an owner, or a local contractor is hired to build everything and then the owners divide the property among themselves.

4) "Peripheral tenement": modern, peripheral versions of the tenement, in which the original owners are absent, that have multiple units with shared bathroom and kitchen, without shops and with external circulation;

5) "*giro à intimidação*" [spin towards intimidation]: a form of incorporation, a typology closer to the production relations of the formal market, in which an entrepreneur (external agent or intermediary) demolishes low-occupancy properties to build from "scratch", with a standard verticalized typology, so it can be replicated in the neighborhood.² Stiphany calls this typology "coerced inversion", because it is an arrangement that "protects" the original owner, with the developer paying rent for the family to leave during construction and return later; an action similar to that of the public authorities (Rental Assistance) and that of construction companies, but often of a compulsory nature.

This scenario, also present in Rio de Janeiro, makes up what Abramo and Ramos (2022) identified, in slums that are representative of the city, as an increase in rental transactions in relation to purchase and sale transactions between 2002 and 2011. Rentals increased from 48% to 79% during this period, now being the main form of access to the slums in this city (in

2017, it reached 81,56%). This phenomenon leads the authors to define a "new informality", which is not reproduced through new settlements, but through the consolidation of old ones, with intensification of the construction dynamics for verticalization and densification, with family fragmentation and impoverishment of the population. The new inhabitants, most of which were tenants, had an average income of up to 1 minimum-wage in 2006 and represented 20% of the selected slums' rental market. In 2017, this share grew to 35% of the same slums' rental market, with a reduction of the population earning more than 3 minimum-wages – in line with what the authors call "precarization of precarity".

This precarization of the peripheries by means of rentals observed in Rio de Janeiro was also identified by Zuquim's team and by Stiphany in Sao Paulo. It shapes what these authors define as a contradictory scenario in which processes of upgrading and regulating slums, by promoting real estate valuation, end up triggering illegal markets and intensifying informalization and precariousness in new ways of living. The poorer population tends to live in smaller homes, denser buildings with many tenants and great housing insecurity, due to relations between landlords and tenants being arbitrated in a unidirectional manner by operators of monopolized rentals.

This entire scenario is part of the understanding of the significant change that occurred in the Brazilian housing deficit. In Sao Paulo the housing deficit's profile is even more radical. From 2008 to 2011, its inhabitants experienced the beginning of the rise of the excessive rent burden.³ Its increase as been intensive from then on, replacing cohabitation as the main factor of the housing deficit,

currently representing 52% of the national deficit. In the Metropolitan Region of Sao Paulo, the situation is even more dramatic. In 2022, the excessive rent burden represented 70.1% of the deficit (FJP, 2021 and 2024) – with a specific female component: 66.2% of the excessive rent burden factor is composed of families headed by women. The transition from the predominance of cohabitation to excessive rent burden indicates both a repressed demand which, with a greater circulation of money among the popular classes, is now able to access rent, and a greater supply of this alternative in the peripheries.

As mentioned above, this greater supply may be either the result of family constructions, built by pioneer families now leaving the area, or from new ventures already created for this purpose, whose new owners are increasingly central in disputes over hegemony in the territory, given that they monopolize a large part of the residences and the commercial locations. There is, then, a tendency that is beginning to emerge more and more frequently in the field reports of several researchers in Sao Paulo. In the first processes of commodification, it was the residents' associations and several local leaders – linked to entities, churches or legitimized due to different factors – which mediated the management of the construction of space (preserving a certain balance between private spaces and common spaces, necessary for community life). At present, the involvement in this dynamic, of agents linked to illegal markets is increasingly mentioned. Although often devoid of concrete evidence (Lacerda, 2022), this certainly represents a change in power configurations with respect to the previous period.

Field observations utilized in this study – including the direct observations of the researcher in Sao Remo slum; those carried out by the broader research group in new occupations in urban frontiers in Serra da Cantareira (Lacerda, 2022); and, in the eastern zone of Sao Paulo (Milano et al., 2021; Prieto, Verdi, 2023) – show that there are internal differences in the typology described by Stiphany as “spin towards intimidation”, that perhaps configure a sixth typology. This sixth typology mobilizes different forms of illegalisms, for it consists of the incorporation of new lands to the informal market through occupation. This necessarily involves confrontation with public or proprietary surveillance and therefore, requires the presence, even if only enunciated, of an authority that uses, threatens to use or arbitrates the use of violence.

The PCC and entrepreneurial markets

Mediatic views – superficial and spectacular – tend to treat the relationship between the PCC and real estate production as a way for the faction to earn direct profits and a means of “money laundering” from the illegal drug market and other of the brothers' criminal businesses. In other words, there would be interest and gains for the faction itself. First, it is not possible to speak of money laundering from local traffic, as these are still informal businesses. But it is possible to talk about investment diversification, in times of greater competitiveness in increasingly vigorous markets. However, although there may occasionally be real estate developments

promoted by faction members or local retail drug dealers, these entrepreneurs do not transfer their real estate profits to the PCC nor do they pay fees linked to this business to the faction.⁴ This is because, unlike Rio de Janeiro, there is no armed territorial dominance by the PCC in São Paulo:

[...] a slum in Rio de Janeiro tends to have several sales points belonging to the same “*dono*” [owner] whereas in São Paulo each *firma* [company] operates a single sales point. There may be “*donos de morro*” [hill’s owners] with few sales points and “*patrões*” [bosses] with several sales points, but what seems to be more recurrent is a greater territorial extension and organizational complexity in Rio de Janeiro and a dynamic, fluid, and fragmented trade in São Paulo. (Grillo e Hirata, 2017, pp. 81-82)

The entrepreneurs of this “dynamic, fluid and fragmented” market, in this case real estate production, are responsible for taking over or purchasing land or properties in an intimidating manner (unlike other entrepreneurs who incorporate through purchase proposals or eventually by exchange) and subsequent contracting and construction protection. In these specific cases, it is not, therefore, just about having a large sum of resources, something that other local traders also have, operating in the real estate market as a diversification of investments – in these cases, with a more typical market production, with relations of monetary exchange at all stages, even if informal and precarious. The latter mainly seek safer locations: more consolidated areas, in which there is less danger of losing their investments. However, real estate production with the involvement of illegal market operators, although similar

from a constructive point of view, is positioned differently from others, for it seeks areas where frontiers are opening up, which are still unstable, have greater visibility and are submitted to greater control either by the public authorities or by the original owners. A certain amount of power is necessary to access land, or properties occupied by people who don’t want to leave, or empty land that is in dispute, or communal common spaces that are arbitrated by other local forces. This involves the formation of new real estate assets, which incorporate land which was outside the market – a typical dynamic of absolute and not differential income, (Marx, 1986), that mobilizes more brutal dynamics of value formation, such as forms of primitive accumulation.

According to the hypothesis presented herein, PCC’s presence in the process of restructuring peripheral territories is accomplished through paths other than those utilized in Rio de Janeiro, where there are direct gains arising from sovereign territorial dominance. São Paulo distinguishes itself, in the first place, by the formation of a multi-scale market environment, with varied entrepreneurial agents who are not necessarily residents of the territory but have local alliances. Their confidence in the business is assured by the arbitration of the faction and, at the limit, by the possibility that it may resort to violence. The second element is the creation of an “open market”⁵ environment with competitiveness, allowing business diversification, enabling the presence of varied credit agents and investments through the consolidation of a thriving market – whether criminal or not – in the territories, “pacified” and stabilized by PCC’s normativity and control of violence, which generates capital accumulation in search of reinvestment.

More recently, a third element was identified – which ends up configuring this new typology linked to the expansion of frontiers and creation of new locations. It consists of the expansion of PCC's hegemony in the peripheries by means of disputes with other local normativities, mainly those engaged in struggles defending the improvement of the quality of life, solidarity networks and permanence in the territory. This process takes place materially through the compulsory seizure of physical and decision-making common spaces, which prevents or limits the action of other logics, resulting in the transformation of the territory from a space for the communitarian reproduction of life into spaces for extraction of varied income. There is an active production of housing insecurity in already consolidated territories – expanding tenancy – insofar as the management of precariousness (Lacerda, 2022) maintains and reproduces the faction's hegemony.

These hypotheses are based on the fact that the peripheries are undergoing profound transformations in their dynamics since the 2000s. The phenomenon of the rise of the PCC needs to be considered within this context. Feltran (2001) has identified the coexistence, in the daily lives of families from the popular classes, of the figure of the “worker” and the “bandit”. Feltran (ibid) describes the tension at the frontier between these two worlds, which are now permeated by shared ordering principals of confidence and mutual respect, promoting daily survival in precarious territories.

The organicity between the “world of work” and the “world of crime” through the organization of the PCC as a “secret society”:

The territory for a secret society is very different from that for a company or a military command [...]The PCC does not dominate

territories by force of arms, it does not display its arms at their frontiers [...] (Feltran, 2018, p.147). Unlike a centralized company that commands the workforce and centralizes earnings, it provides a support network, instruments (access to arms), services (lawyers), as well as a code of ethics to be followed and its own judgment structure, strengthening the environment of illegal businesses and providing prosperity to its members and to those that “run at the same pace”. According to Rodrigues, Feltran and Zambon (2023), we would be facing the rise of a regime of power of “factional networks” characterized by:

- 1) A diffuse *normative* instance in popular everyday life propagating values about how the life of the poorest could be prosperous if the “system” were confronted and which, therefore legitimizes itself in minority portions of the youngest and poorest strata of the workforce;
- 2) A *transnational articulation of specialized knowledge and networks of illegal market operators*, which have acquired the capacity to regulate or directly operate, in an articulated manner, an enormous accumulation of capital;
- 3) A *governance structure* for this normativity and accumulation centered on the logic of the secret society (PCC) and network companies (CV), which is, at the same time, decentralized to the point of allowing great economic and decision-making freedom to its operators, but with a strong capacity for central coordination so as to judge and punish internal deviations and potential fragmentation;
- 4) A *political structure* capable of integrating into the government from economic interests and ideologies to a material base of accumulation, that, ultimately, comes from the possession of heavy weapons. (Ibid., p. 12; highlight added)

PCC's secret society structure, far from the centralizing form of an employer organization or territorial domain – such as the militias and factions in Rio de Janeiro – creates the conditions for the existence of a market for entrepreneurial forms of work, in which each subject does their own thing, within an environment of network connections that allows him to enhance his business and diversify investments in an “open market”. Thus, there seems to be a second coexistence: that of the “bandit” with the figure of the entrepreneur. This proximity would not lead to confusion of identities – as there remains a division between brothers (baptized by the organization) and those that “run together” [*correm juntos*]. The proximity is quite pragmatic -in the sense of the possibility of making a business prosper – and, given the hegemonic dominion of the PCC in Sao Paulos's territories, increasingly necessary or compulsory, even if it is tacit consent. In this sense, the type of governance established is closely linked to the formation, maintenance, and management of an arbitrated and “pacified” market environment (protected from public inspection and regulation agents). Therefore, its power grows with the strengthening of entrepreneurship, which, in turn, is largely based on networks of territorial alliances.

Knowledge and technologies shared through networks, therefore, allowed the factions – particularly the PCC, whose structure favors expansion by means of local alliances – a huge increase in the ability to connect the right people for each action or criminal enterprise project, but also to launder and make the money obtained from the economic activities of its members' yield profits. (Ibid., p. 12)

For real estate activity to take place, a large network of agents is necessary, as described above, as well as local alliances that open up spaces for action. This economic sector, more than any productive activity, changes the dynamics of the territory as it inserts and organizes uses of space and specific ways of life, shaped by the way this built space is produced. Real estate, therefore, is a network that articulates productive activities, income extraction and power relations. Thus, more than the direct intervention or participation of the PCC *brothers* in these activities (that can eventually occur as a form of diversification of businesses), what is important here is the formation of this multi-scaler network of shared knowledges, technologies as well as financial and political resources, that has the aptitude to connect people and to expand by means of local alliances, with its own normativity and governance capacity to control violence.

This is because this network significantly alters the logic of production and the ways of life of self-built territories around local exchange relationships the scale of which was limited to interpersonal and kinship resources and repertoires. The gain in scale achieved after the end of the dictatorship was this network's articulation with social movements, technical consultancies, Universities, NGOs and social as well as business entities. These enlarged networks, in their dispute for public funds, placed these territories within the “world of rights” that made sense in its articulation to the “world of work” – a stable world, with housing security and benefits from wage society, whose permanence and development of communities were articulated with networks of power capillarized between these actors and the democratic State of social rights.

The entry of rentier logics changes this scenario and brings an end to expectations concerning this always distant world. Other power networks are constructed in which rent extraction agents, with local alliances, can be situated outside the territory. Unlike the previous power networks their interests do not include the cohesion, permanence and stability of pioneer families in the territory. The new principals established include achieving prosperity through the expansion of networked entrepreneurial markets, whose scale of agents and resources is no longer just local.

The form of income extraction through rentals (housing or commercial) serves these principals well, insofar as it uses the production of space as an anchor of incomes that will not necessarily remain in the territory. Thus, the most recent phase of the real estate production processes described above is the monopolization of rental units and seizure of land and spaces for common use within the consolidated communities, resorting to threats or direct violence as a resource. The economic, normative and political environment that sets the stage for this to happen is permeated by the enunciated or concrete presence of the PCC *brothers* in the territories. What matters most is the possibility of its activation as an arbiter of practices linked to this new business environment. Furthermore, real networks of regional, national and international alliances between entrepreneurs and financiers provided by the faction contributes towards the construction of this environment.

Thus, the real estate valuation of the peripheries is disputed in a multi-scale market environment, both by its producers and its users – as residents and traders begin to have greater mobility between different territories.

This opening of territories to population and wealth mobility – which, by not remaining in the territory, keep it precarious – is accompanied by a greater feeling of insecurity among the residents (with the circulations of “outsiders”). “Pacification” (Feltran, 2018) in this scenario, takes the shape of “trust in the market”, transforming itself in a new form of government supported by mercantile forms that compete daily for each millimeter of space – with new forms of violence, linked more closely to rentier extraction.

Some cases exemplify this dynamic, as demonstrated in Campolim’s research (2022) in *Jardim Panorama* slum, located in an upscale neighborhood of Sao Paulo and neighboring a luxury mega-development (shopping mall, residential and corporative towers). Campolim describes how the implementation process of this mega-development was accompanied by an adverse possession process carried out by the residents’ association. This first generated disputes over land (described by D’Andrea, 2008) and, subsequently, a dynamic of joint growth of the two spaces in which the community began to meet the needs of the complex. The community, then with highly limited space verticalization, supplied the complex with popular restaurants and private or rented housing for the construction workers and, afterwards, for the employees in addition to a variety of services – from workforce provision to affordable parking. The thriving market was increasingly being arbitrated by people associated with the retail drug market linked to the PCC’s *discipline*. This group ends up taking over the space of the residents’ association and dominating relations with partner entities and the entire network of corporate social work in the affluent neighborhood.

Once it had secured this political and normative control, as well as the management of the entry of business resources into the slum, real estate developments began to grow in its still empty frontier areas. In addition to the income generated by these real estate ventures, they promoted the expansion of the group's territorial domain, necessary to consolidate its presence in the face of other internal and external community management agents. An entire common area of the slum was occupied by shacks for rent: a level of precariousness that, from the point of view of this author, demonstrates not a lack of resources, but a still ongoing situation of territorial dispute. In other words, there is an entire tenant population that is kept in housing insecurity to protect a new area in dispute and guarantee the consolidation of the power of the faction in the territory as a whole. It is called the *Fourth Sector* locally (Campolim, 2022), certainly an allusion, in dispute, to the third sector entities operating there (D'Andrea, 2008).

A similar situation can also be seen in the Sao Remo slum and in the neighboring *Sem Terra* settlement (more regular and valued), next to the *Cidade Universitária* [University City, the name of the campus] of the University of Sao Paulo (USP) in the district of Butantã, where direct fieldwork was conducted. With a strategic location and consolidation of its oldest nucleus, the area already presented a verticalization of around four floors before the pandemic, with a large percentage of rental homes, some of which in 6-story buildings:

In Sao Remo and Sem Terra, 34% of the household are rented. [...] Among the properties rented in Sao Remo, 55% belong to male or female residents who live in the same territory. The proportion in Sem Terra is 48%. The numbers suggest

that part of the households available for rent is the result of local investment by families, who built new homes, possibly as a means of obtaining extra monthly income. But it is also possible that the other part available for rent corresponds to a very active rental market, to the point of encouraging people from outside to invest in the construction of new households in both slums. (Silva, Peçanha e Gonçalves, 2021, p. 63; highlight added)

During the pandemic, the economic crisis and the absence of public supervision, combined with the good location of the area, gave rise to the occupation of the last free block between the two communities. The area was not reintegrated due to the sanitary crisis and, between necessity and business, the real estate dynamics there was central to the economic and political strengthening of groups associated with the retail drug market. Previously, these had limited themselves to commercial spaces in the area. With a larger area and population under their normative domain, these groups override power relations constructed historically in the community – residents' associations, churches, social and cultural entities – and begin to radiate the residential and commercial rental market from the new occupied area. They take over common spaces (sidewalks and walkways), leisure spaces, squares and green or sparsely populated areas, mainly those used by more vulnerable populations, such as children and elderly, maintained by women. In one of these areas – a square by the side of a 9-meter embankment – the land was removed for construction; however, the money ran out and the ravine was destabilized, turning into a risk area. The square was no longer a safe area for the children, that are now prohibited from going

there. According to reports, part of the huge sum spent there was to ward off inspection, within agreements previously established by operators of local illegal markets.

The buildings that appear in these new occupied areas are large and are built very quickly – using machined concrete and pumping. The investment is clearly very large, and, through interviews, we determined that it comes from consortiums that include local investors (most of which linked to the retail drug market) and external ones. Some real estate entrepreneurs from the slum interviewed said they will not invest in that front because it is high risk. After all, it is in an area that is still unstable for occupation, being subject to reintegration – in other words, it is a business that involves more than just the resources necessary for construction, it involves the power arising from the threat of violence. In an interview, a resident commented: *“it’s not just that they have money, they can [build there], they have the power”*. There is a dispute among the several retail drug market operators to take up space for the construction of buildings for rent and spearhead these external investments. The residents and businesses renting these new spaces are mostly from outside the community.

Thus, a regionally disputed physical space for business and large circulation of people is being created. It is only after the consolidation of the area dominated by new rental buildings that the funk party arrives in this place. It is introduced by businesspeople from the Vila Nova Jaguaré slum – an event that combines rentism and power games with the police through regional agents. The older residents, particularly those that have communitarian projects using common spaces, resent this new

reality and mobilize strategies to contain the advancement of this rentier logic, with physical devices that “guard” the spaces.

This same dynamic is observed in the Vila Nova Jaguaré slum by Nazareth (2017); including the articulation of markets through *baile funk* [funk party] (whose organizer took the event to São Remo, both near the University of São Paulo campus in the Butantã district. It is responsible for opening the community to external circulation. Soon after the completion of the territory’s upgrading, during the first half of the 2010 decade, all the free areas left by the public project – new frontier areas – were being taken over by constructions for sale and rental. Those areas that were previously areas of risk that was mitigated by the municipalities works, such as large embankments, were also occupied.

The first constructions in areas of public domain were observed on this hill side, where an outdoor gym was located. It was a hidden place, with several available areas. During research, people pointed out that these were occupations led by crime, which began to sell public land in addition to renting and selling ready-made housing units. They also told us stories of residents who had denounced them to the authorities and were expelled from the community as a form of retaliation. (Ibid., p. 97; highlight added)

Reoccupation is very intense, with six-story buildings that even take over pedestrian walkways and access stairways, forming tunnels; the main plaza, as well as the squares, were divested of all their urban furniture and were occupied by new constructions. Small garages already constructed as an extension of the public constructions were verticalized.

Over time, I began to identify more easily which were the crime's constructions. They presented a similar typology, with autonomous units and very small square footage and working hours that coincided with the formal working day. Apparently, their production involved labor relations. They presented more elaborate construction techniques and even had workers wearing uniforms with the logo of an engineering company. Mainly, they demonstrated a detailed process of planning and management of construction. [...] The criminal's buildings present more than one unit per floor and have up to six floors built at once. [...] The speed and level of organization as well as the presence of rental housing were the main signs that indicated criminal constructions. (Ibid., pp. 104-105)

The residents of public production condominiums then began to fence the accesses to their buildings as a form of containing the expansion of these real estate businesses. Likewise, other residents began to occupy free spaces with plants and collective uses, indicating that the dispute over the production of space is a power struggle over different logics orienting its use. Without the power to react, fearing the use of violence, the residents

"[...] lamented the exhaustion of the improvements brought on by upgrading. They felt deprived of their voice, for they could not give their opinion on alternative uses for the space. In the case of constructions on containment structures, another concern was the return of risk situations, which also threatened adjacent homes." (Ibid., p. 115; highlights added)

From these examples, it can be observed that the scenario described in the previous item, concerning the growth of peripheral real estate markets, gains other layers. When, in

addition, the expansion of markets linked to agents that control violence and gain territorial dominance through real estate management is considered, the mobilization of entrepreneurial markets, which scale the community space previously limited to its local scale, directly impacts the territory's power relations. In relation to previous periods – in which the work of residents' associations was relevant (1970), and, afterwards, popular movements (1980) and, then the strong presence of third sector entities (1990 and 2020) -, the rise of the PCC as an agent of dispute and articulation of these various normativities brings in new elements. The latter are centered around rentier logics responsible for expanding the frontiers of these "open market" spaces based on illegalisms – power games based on local arbitration between the legal and the illegal – which are changing the balance of political forces and the logics of space production linked to the social reproduction of life that existed in the previous period. This does not occur exactly for the direct gain of the faction, but as a way of strengthening local powers interested in expanding entrepreneurial markets with diversified agents that extract that territories' wealth, keeping it precarious, despite all the new investment placed there.

In this sense, the production and use of space – unlike Rio de Janeiro's militias, who physically close off the territories they dominate - must occur through the expansion of frontiers. The latter involve the private capture of land and properties, their valorization and the monopolized income flows originating therefrom, assured by forms of power centered on normative disputes, which shape political and governance structures based on controlling the use of violence. As observed in the cases

discussed above, the political consequence of this is, contrary to expansion, the closure of possibilities for community organization around their interests and needs for the reproduction of life. Residents find themselves increasingly limited in their actions by the fear of reprisals and loss of common physical and decision-making spaces. These spaces are increasingly occupied by private forms of rentism with greater insecurity and housing precariousness for new residents.

Management of illegalisms under the rentier logic

This scenario, very different from that found by authors who looked at self-construction in the industrial era, during the 1960s and 1970s, is related to profound transformations in the social world following the crisis of wage labor and the rise of rentier forms of accumulation extracted from part of the survival expedients. These rentier forms, in their various typologies, bring the formal and the informal closer together – even blurring the narrow separation between the productive and reproductive – in increasingly similar modes of operation. In the real estate projects described herein there are also: rentier mechanisms and their agents, with a tendency to monopolize property; a search for greater constructive productivity through centralization of the workforce, typological standardization and introduction of machinery; networking of entrepreneurial businesses and investors in a competitive market; and, even, active promotion of housing insecurity, with the promotion of populational displacement, constituting a context of urgency in which risk management

promotes resource flows and guarantees power relations anchored in illegalisms. These same mechanisms are also frequently present in processes involving territorial restructuring promoted by the association between formal public and private powers.

This analysis assumes that, for agents linked to the formal market to effectively enter a given business, it is necessary to adapt this business to its logic beforehand. It seems that the moment has arrived in which the direct ties with the formal real estate market still represent a frontier for these businesses, whose profitability presupposes informality. However, a logic is being outlined that favors the entry of these agents, in the first place, opening the path, as it promotes the initial disputes, which are more violent and without public regulation; and, more immediately, it already implements a rentier logic of space production and management, with the same social consequences as the formal process: violent forms of dispossession; precariousness; loss of common spaces and community ties, impoverishment, etc.

Among the agents and typologies described, a difference can even be seen between local entrepreneurs that invest in real estate as a way of diversifying their businesses linked to the needs of the local consumer market – warehouses, bakeries, restaurants, internet services, etc.; and the agents associated with the illegal markets, who take over new lands using or threatening to use violence. In the case of the former, there is a closer approximation to the logic of formality, in which the process of commercial exchange takes place since the purchase of land, although informally, seeking to capture differential income. In the case of the latter, border illegalisms are formed, which manage the

articulations with the law to expand mercantile logic by creating, from the beginning, new territories shaped to its logic – a process in which the use or threat of violence is fundamental. This is a process of primitive accumulation of taking new lands, linked to absolute land income.

This form of space production is not only anchored but is one of the (potent) devices through which illegalisms are managed in the territories. The new web of power relations that emerges from this specific rentier form of production and the dispute over the circulation of wealth defines who can and who cannot build, where, with what resources and networks and then, who manages the distribution and appropriation of these spaces – which are not only physical, but also decision-making. If it is the presence of PCC normativity that redefines the frontier between the legal and the illegal in these territories, the exact moment in which these real estate businesses become linked to formality are of interest. This would increase the scale of their consequences more than their form. But even before that, the internal differentiation between what is and what is not allowed to be done are of interest, as it seems that it is in this game that community and family forms of production and management of space are hindered, prevented from occurring or controlled in the face of rentier and monopolized production. According to Telles, with respect to illegalisms:

By coining this notion in *Vigiar e Punir* [Discipline and Punish] (1975), Foucault shifts the discussion away from the tautological and sterile legal-illegal binary, bringing to the center of the investigation the ways in which laws operate, not to curb or suppress illegalisms, but to differentiate them internally, “draw the limits of tolerance, give ground to some, put pressure on others, exclude one part,

make another useful, neutralize these, take advantage of those”. [...] it would not be risky to say that [...] from the 20th to the 21st century, there is a considerable shift in the “internal economy of popular illegalisms”, following the current reconfigurations of contemporary capitalism. (Telles, 2009, p. 171)

Perhaps it is not too much to associate this scenario with the rise of new forms of government that emerge from the popular world – which increasingly seem to structure the political world in place of social rights linked to wage society. In São Paulo, the form of government that emerges in the peripheries is linked to a power network structured through competitive markets – including political ones. It is more linked to forms of government of populations in territories where markets are expanding (not to the closure of borders, like the militias in Rio de Janeiro, that have sovereign control over their territories) and, therefore, primarily exercise disciplinary power over their populations (Foucault, 2008). In territories with expanding markets and populations, forms of security power and population management develop which instrumentalize the risks to which people are submitted to maintain themselves in power. (ibid.) Hence the need to configure housing insecurity in opposition to previous social forces (such as social movements and residents' associations), that struggled for stability and decent housing.

This scenario indicates relevant transformations for thinking about the peripheries today in relation to three social forces linked to the form of government constituted since redemocratization: the place of social movements and their technical assistance in intermediating access to urban public policies; social management

of third sector entities; and the action of entrepreneurial agents of urban production. These are the agents that capillarize the action of the State – or its form of government – directly in the territories. In other words, the agents who work on the very constitution of the frontier between formal and informal which, because they are precisely in dispute over new forms of government, are those who have their physical and decision-making spaces either undermined or strengthened within the management of illegalisms.

As to the social movements and their technical advisors (legal and urban planning), these have witnessed a substantive change in the ways in which illegal market operators make themselves present – and the enunciation of their ties with the PCC, whether or not they are real - in territories in dispute, such as occupations or communities being threatened with eviction. About ten years ago, their presence was just a kind of coexistence in the same territory. If there was mutual respect between agents and the roles played by each was maintained, a dynamic of exchange would take place – almost always indirectly – between repertoires for the consolidation of communities, each mobilizing its specific resources (protection, contacts, articulations with public authorities or other forces). There was a kind of shared hegemony (Prieto e Verdi, 2023), from which the community established a pragmatic strategy of permanence in the territory, activating, inasmuch as it was in its interest, repertoires from one or another source of power.

However, this dynamic has changed in more disputed and valued territories, and it doesn't seem to be a mere coincidence that this has occurred concomitantly with the gain of territorial dominance through real estate

production managed by entrepreneurs linked to illegal markets. According to data from the Housing Secretariat, the number of occupations in the city of Sao Paulo accompanied by City Hall's Land Conflict Resolution Center was 206 (almost 46 thousand families), in 2018.⁶ In 2023, it had risen to 567 (more than 115 thousand families);⁷ and this closely monitored reality indicates that the vast majority of these occupations are not mediated by organized movements struggling for housing that have, on the contrary, retracted the strategy of new occupations precisely because of this situation.

Thus, the formation of consortia of agents that provide varied resources (not just financial ones) has been observed – including the mobilization of repertoires from housing movement struggles, which have become autonomous and are instrumentalized – to carry out new occupations (Lacerda, 2022). The presence of entrepreneurs who have ties with illegal markets has been noted, as well as the enunciation of the normative power of the PCC, which is used as a legitimization device (and which may or may not really be present). Moreover, such entrepreneurs have in fact activated the PCC's judgement mechanisms (the *debates* [debates]) to dispute normative legitimacy in the territories, establishing a context of constant risk for the political actions of the social movements, that have witnessed their leaders being threatened, as well as their consultancies – especially legal ones – being contested and expelled from communities that start to activate – and resolve – their conflicts with the law through varied illegalisms, and not through legal battles.

Therefore, as noted above, the arbitration of rentier markets starts to replace political logic in public arenas in dispute, depriving the

struggle for social rights of meaning: instead of universal demands, the language of the market meets, in a much more direct way, the immediate needs of the population in a constant situation of urgency. The permanence of this population in precarious situations is, therefore, relevant to maintaining these rentier markets – which shape new forms of government – and not for the reproduction of life within the logic of dignified and safe housing.

Such dispute within illegalisms also undermines the action of social entities in the third sector, which were part of this shared hegemony in the peripheries. Both in the research conducted by Nazareth and Campolim, and in the direct observation in the São Remo slum, disputes appear over the community's decision-making spaces (residents' associations or entity forums) in which the third sector has lost space to agents linked to real estate entrepreneurship with varied ties to illegal markets. This occurs through different mechanisms: when these spaces aren't completely taken over by real estate agents, the latter make themselves present directly within them or simply expel the third sector and close the spaces. Community work in the third sector, which provided financing to communities, is losing hegemony as the contribution of resources by new entrepreneurs is much more pragmatic and linked to the direct needs of families' individual reproduction through the market, many of these resources coming from dominance over production of space: rent (residential and commercial), access to services and goods, leisure on the scale of funk dances, security and customer development, in addition to varied examples of conflict resolutions and family crisis situations with the contribution of funds and direct services. It's an entire logic that

involves market solutions and violent power relations, but that reaches a scale and pragmatic efficiency that are difficult to compete with.

Such competition has involved the emergence of new social entities that centralize forces articulated around the extraction of resources from the peripheral territories, whether financial, political (votes) or networks of influence. Such entities bring together very non-transparent articulations between: clientelistic political practices with the legislative body and other state agents of executive and local supervisory action; local community intermediaries; social entities on a regional scale; political parties, cultural collectives; as well as local entrepreneurs linked to the territory's production and agents of the illegal markets. These *hubs* call themselves "*movimentos*" [movements] and are associated with "renewed" practices of *youth activism*, providing very pragmatic "solutions" for the territory. Lacerda (ibid.) describes the emergence of one of these movements in territories in the northern zone of the city, indicating its connection with agents in the southern zone and with councilors, articulated with the normative action of the PCC. In other words, it involves the formation of regional power networks, with local action through entrepreneurs and social articulators – who redefine the meaning of community organization in a multi-scale market space, which generates precarities – and not rights – as a form of power.

In this way, other agents gain relevance in the dispute for dominance over flows of resources (not only financial ones) from the peripheries, such as businesspeople linked to the privatization and financialization of social rights,⁸ that also work with a rentier logic. The

hypothesis put forward here is that the growth of the presence of these entrepreneurs in these communities is based on the transition from community logics to rentier logics supported by the permanence or reproduction of precarious territories. This eventually causes market agents, both formal and informal, to rely on specific ventures or businesses, in a coexistence within the same market environment that benefits from violent governance.

Such entrepreneurs are increasingly present, for example, in land regularization processes after the implementation of the Land Regulation Law of 2017 and its opening to private agents, as mentioned previously. In the midst of the scenario described above, such regularization processes end up linking land market agents, finance and public guarantor funds to local agents who arbitrate and execute the direct extraction of resources from the local population, including evicting residents that cannot pay and, in some situations, deposing residents' associations and their advisors who stand in defense of the community (Costa, 2019). The recent inclusion of a financial mechanism of fiduciary alienation in the Land Regulation Law 14.620/2023 will, certainly, promote the articulation of the interests of these local agents with those of investors: evictions for lack of payment can be carried out without going through the judiciary, that is, by local articulations involving the management of illegalisms.

Thus, a multi-scale circuit of agents linked to rentierism is built, mobilizing public policies that promote and guarantee the valuation of the capital invested and articulating formal or informal investors. The legal character of these investors interests less than its consequences in the territory, which is reproduction, maintenance and management of precariousness through the

expansion of housing insecurity and the increase in dispossession by activating or threatening to activate direct violence. The relationship of these various agents to the PCC may not be direct, but what matters here is the role that the faction plays in creating a business environment that expands the rentier logic to the peripheral territory, which has, in real estate production, an important vector in restructuring territorial domain, market dynamics, and power relations based on the extraction of resources (not only financial, but also political) from the territories and their populations.

Conclusion

Returning to the initial issues, it has been shown herein that the relation between the production of the peripheries and the formation of the workforce in the country has undergone transformations. Previously, salaried relations played a central role in this process and the house was merely a means of social reproduction – being occasionally commercialized. It was within this framework of understanding that public policies for access to housing or urbanization with land regularization as a social right fit in. Both were forms of access to family property as a way of attaining housing security. In the management of popular illegalisms, the possibility of self-construction maintained the labor force devalued and subjected to the need of self-organization to achieve urban improvements. This situation gave rise to the growth of housing movements and their legitimacy in the struggle for urban reform and participatory policies, including housing self-management.

This whole scenario seems to be changing, inasmuch as it is no longer possible to analyze the peripheries employing the strict logic of the use value of housing for a salaried working class. A context of crisis in salaried employment was discussed as well as its place as the center of political relations within the framework of social rights. The market environment in which entrepreneurship thrives builds other forms of arbitration, circulation and appropriation of wealth, in which space production doesn't escape from its needs. In this sense, the production and management of peripheral territories currently compose the formation of a new popular class whose survival expedients are subsumed to the needs of rentier capitals that accumulate wealth and

power precisely in managing the frontier of legality. Illegalisms, in this context, form a web of power in which rentier forces gain physical and decision-making space amidst the dispute with other forces based on family or community logics, linked to the use value of space.

Within this scenario, it is necessary to rethink public policies and the forms of political organization in these territories, as their continuity with previous models, without taking these new elements into account, has led to the loss of the benefits of urbanization and regularization, loss of access to housing units for agents linked to these new forms of government, greater housing insecurity in various forms of rental, indebtedness and impoverishment amid dispossession.

<https://orcid.org/0000-0001-7400-0642>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto. São Paulo, SP/Brasil.

isadora.guerreiro@usp.br

Notes

- (1) The extraordinary profit (Marx, 1986) refers to a return from a certain economic activity that is above the average market profit, that is, that does not enter in the general profit equalization of the economy. This is due to barriers that impede the free circulation of capitals between sectors, such as the private monopoly of land as a means of production or, in this case, the informal or illicit character of mercantile activities.
- (2) This form of incorporation was also accompanied in Rio de Janeiro, where Terry (2021) described the process of construction of "prédios rolo" between 2008 and 2013. The so-called "rolo" is precisely this process of exchanging the original house for kitchenette units inside the new building to be built on the land by a private developer from outside the community.
- (3) When families who earn up to 3 minimum wages spend more than 30% of their income on rent.

- (4) This information was collected in an interview that took place in the São Remo slum, in which the interviewee, when trying to prevent the invasion of a common area by appealing to higher hierarchical levels of the PCC, told the interviewer: “the PCC tower doesn’t even know what’s happening here” (about the advancement of real estate developments in the slum).
- (5) The following narrative was extracted from an interview with an entrepreneur in the field, at the Sao Remo slum. He does not live there and started to work there as a cable TV and later as an internet provider. When the “market was opened” and all the “debates” for its implementation were carried out by the PCC, he had the opportunity to broaden the scope of his limited business. So, he began to diversify investments in the real estate sector, based on the purchase of low-occupancy properties in consolidated areas.
- (6) See in Santiago (2018).
- (7) According to the official document of the Housing Secretariat, presented in an ordinary meeting of São Paulo’s Municipal Housing Council.
- (8) A beginning of this link can be seen in the BNDES public call promoting Blended Finance at the end of 2022, which was won by land regularization and housing improvement companies that design housing solutions based on Investment Funds and Real Estate Receivable Certificates.

References

- AALBERS, M. B. (2017). The variegated financialization of housing. *International Journal of Urban and Regional Research*. Londres, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- _____. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*. Santiago, v. 38, n. 114, pp. 35-69.
- ABRAMO, P.; RAMOS, F. R. (2022). “Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas”. In: SANTOS, E. C. (org.). *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- CALDERÓN COCKBURN, J. (1998). Los mercados ilegales e informales de tierra urbana en America Latina: estado de la cuestión. *Debates em Sociología*, n. 23-24.
- CAMPOLIM, J. B. (2022). *A produção capitalista do espaço nas brechas da formalidade: a favela do Jd. Panorama*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- COSTA, A. D. (2019). *Luta social e a produção neoliberal do espaço: As trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CUNHA, T. F. S. (2020). *“A conta não fecha”*: O boom do auxílio aluguel em São Paulo, uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- D’ANDREA, T. (2008). *Nas tramas da segregação: o real panorama da pólis*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DE SOTO, H. (2001). *El misterio del capital*. Ciudad de México, Diana.
- FELTRAN, G. S. (2011). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- _____. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FERRO, S. (2006). "A produção da casa no Brasil". In: ARANTES, P. (org.). *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo, CosacNaify.
- FOUCAULT, M. (2008). *Segurança, território, população*. São Paulo, Martins Fontes.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2021). *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte, FJP.
- _____. (2024). *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, FJP.
- GAGO, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón y Traficantes de Sueños.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, p. 580.
- GRILLO, C. C.; HIRATA, D. V. (2017). Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: Perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 29, n. 2, pp. 75-97.
- GUERREIRO, I. A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.
- _____. (2021). A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização. In: FÓRUM SP21: AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO. *Anais*. São Paulo, IAB/SP, pp. 1-23.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C. C.; DOS SANTOS JUNIOR, O. A.; LYRA, D. A.; DIRK, R. C. (2022). The expansion of milícias in Rio de Janeiro: political and economic advantages. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, pp. 257-271.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- LACERDA, L. (2022). *A produção do espaço em ato: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MARICATO, E. (1982). "Autoconstrução, a arquitetura possível". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- MARX, K. (1986). *O Capital – Crítica da Economia Política*. São Paulo, Abril, Volume V (Livro III, Tomo II).
- MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. (2021). O anjo caído na terra prometida: Propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 40, n. 1, pp. 81-100.
- NAZARETH, M. B. F. (2017). *Vila Nova Jaguaré entre favela, comunidade e bairro*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à Razão Dualista e O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo Editorial. Edição original de 1972.

- PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-100.
- PRIETO, G.; VERDI, E. F. (2023). Irmãos na Terra Prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. São Paulo, n. 85, pp. 55-73.
- RODRIGUES, F. J.; FELTRAN, G.; ZAMBON, G. (2023). Apresentação: expansão das facções, mutação dos mercados ilegais. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 42, n. 1, pp. 11-18.
- ROLNIK, R.; BONDUKI, N. G. (1982). "Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa- mega.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp.
- _____. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- SANTIAGO, T. (2018). Cidade de São Paulo tem 206 ocupações onde moram 45 mil famílias. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>. Acesso em: 27 nov 2023.
- SILVA, E. S.; PEÇANHA, E.; GONÇALVES, D. M. (org.) (2021). *Censo Vizinhaça USP: Características domiciliares e socioculturais do Jardim São Remo e Sem Terra*. São Paulo, IEA.
- STIPHANY, K.; WARD, P. M.; PEREZ, L. P. (2022). Informal Settlement Upgrading and the Rise of Rental Housing in São Paulo, Brazil. *Journal of Planning Education and Research*, v. 0, n. 0, pp. 1-19.
- STIPHANY, K. (2023). "Vivienda en alquiler informal en São Paulo: una realidad ampliamente ignorada". In: LINK, F.; MARIN-TORO, A. (org.). *Vivenda em arriendo em América Latina: desafios al ethos de la propiedad*. Santiago, RIL Editores.
- TELLES, V. da S. (2006). Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 18, n. 1, pp. 173-195.
- _____. (2009). Ilegalismos urbanos e a cidade. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 84, pp. 153-173.
- TERRY, T. (2021). *Favela quitinete: transformações sócio-espaciais em favelas cariocas consolidadas e o caso de Rio das Flores/Rio Novo na Favela de Rio das Pedras – RJ*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ZUQUIM, M. L.; MEYER, J. F. P.; BARBON, A. L.; SANTOS, G. M. (2018). Mercado imobiliário na favela de Paraisópolis: da autoconstrução   produção mercantil. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO TEORÍA Y POLÍTICA SOBRE ASENTAMIENTOS POPULARES. *Anais*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 1-23.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Sonia Nussenzweig Hotimsky, email: sonianhotimsky@uol.com.br

Received: December 14, 2023

Approved: May 24, 2024

“Jogo de espelhos”: comunidades morais entre “polícias”, “milícias” e “pi-lícias” cariocas

“Mirrored reflections”: moral communities among “military police officers”, “militias”, and “pi-licias” in Rio de Janeiro

Eduardo de Oliveira *Rodrigues* [1]

Resumo

O presente artigo objetiva lançar luz sobre um ator social pouco conhecido da dinâmica criminal carioca. Os “pi-lícias” são civis “desejosos em ser polícia” na vida cotidiana, e que acabam eventualmente trabalhando ilegalmente para policiais de diferentes formas: no mercado da segurança privada, em funções mais “ocultas” do policiamento cotidiano enquanto “informantes” em investigações, ou mesmo tal qual “forças auxiliares” em operações policiais e/ou paramilitares contra o tráfico varejista. Baseado em trabalho de campo etnográfico junto a candidatos à carreira policial militar no Rio de Janeiro, pretendo demonstrar que a fundação de “comunidades morais” entre “pi-lícias”, policiais militares e milicianos é fundamental para o agenciamento de alguns “esquemas” criados a partir dos mercados ilegais da segurança privada presentes na metrópole.

Palavras-chave: policiamento; ilegalismos; Estado; moralidades; esquemas.

Abstract

The present paper sheds light on a little-known social actor in Rio de Janeiro's criminal landscape. “Pi-licias” are civilians who impersonate policemen in everyday life, working illegally for legitimate police officers in different ways. They are found in private security markets, as “informants” in parallel police investigations, or even as “auxiliary forces” in police and/or paramilitary raids against drug trafficking gangs. Based on ethnographic fieldwork with candidates for the military police career, the study aims to demonstrate how the “moral communities” founded among military police officers, militias, and “pi-licias” pave the way for illegal “schemes” that emerge from private security markets in Rio de Janeiro.

Keywords: *policing; illegalisms; state; moralities; schemes.*



Introdução: delineando o problema

A literatura especializada recente acerca da relação entre grupos ilegais e o controle territorial armado no Rio de Janeiro aponta para importantes mudanças geopolíticas na Região Metropolitana fluminense (RMRJ). Representações até então mais consolidadas que opunham a figura do varejista de drogas ilícitas enquanto “inimigo” a ser vencido pelas forças de segurança (Machado da Silva, 2010; Misse, 2011; Leite, 2012), em contraposição à figura do miliciano enquanto “mal menor” a proteger favelas e territórios periféricos do tráfico varejista (Zaluar e Conceição, 2007; Cano e Iooty, 2008), parecem insuficientes na compreensão do cenário criminal contemporâneo. Trabalhos como os de Hirata et al. (2021), Duarte (2021), Carvalho Rocha e Motta (2023), Figueiredo (2024) e Roque (2024) nos mostram diferentes elementos de sobreposição quanto às estratégias de territorialização e gerenciamento de mercados ilegais entre traficantes e paramilitares, fomentando novas problematizações acerca dos limites analíticos de categorias tais como “traficante” (Silva, 2019), “miliciano” (Brama, 2019) ou mesmo “narcomiliciano” (Alves, 2023).

Além disso, outro aspecto importante deste cenário geopolítico criminal – e que é, por vezes, “eclipsado” pelo maior interesse acadêmico e jornalístico sobre os grupos armados explicitados antes – diz respeito ao papel dos agentes ilegais de segurança privada. Possuindo íntima relação com as forças policiais e grupos de milícias, estimativas apontam que o Brasil ultrapassou um milhão de agentes privados trabalhando em funções de segurança em 2022 (FBSP, 2022, p. 6). Com quase metade

dessa força de trabalho alocada fora de regulamentações legais (ibid., p. 7), a oferta de serviços ilegais é abundante no país. Como argumentam Brito, Souza e Lima (2011, p. 168), uma característica lapidar do mercado brasileiro de segurança privada é sua operação em redes sobrepostas com a polícia no que diz respeito à sua organização, funcionamento e formas de recrutamento. Particularmente no Rio, esses mercados são administrados com base em relações de confiança notadamente entre policiais militares (PMs) que compartilham os mesmos ambientes em patrulhas e batalhões (Cortes, 2015, p. 93). Embora a presença policial seja quase onipresente, civis de confiança dos agentes – mesmo sem a autorização legal para o exercício da profissão – são empregados no exercício de funções de proteção patrimonial privada, escolta armada ou mesmo no patrulhamento de logradouros públicos. Dados da Pnad/2017 trabalhados por Rodrigues, Ribeiro e Cano (2019) apontam que o estado fluminense possui 113.292 agentes de segurança privados – 1,3 vezes o número de agentes públicos. Só no recorte da Baixada Fluminense, aproximadamente 70% das empresas atuantes não possuem qualquer autorização legal para funcionar (Goulart e Florentino, 2023). Dados estimados para a capital e o restante da RMRJ, todavia, são desconhecidos.

Diante desse cenário, o presente artigo objetiva lançar luz sobre um ator social ainda pouco conhecido da dinâmica criminal carioca – mas que é, não obstante, fundamental na compreensão do entrelaçamento entre a polícia e os mercados ilegais da segurança privada. Chamados de “pi-lícias” pelos próprios agentes da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), esses civis “que querem se passar por polícia” podem ser encontrados em

"esquemas"¹ de segurança ilegal capitaneados por policiais, como também assumir funções mais "ocultas" do policiamento cotidiano enquanto "informantes" das dinâmicas criminais locais de bairros e favelas, ou mesmo tal qual "forças auxiliares" em operações policiais e/ou paramilitares contra o tráfico varejista.

O significado da categoria é curioso, uma vez que ela combina o prefixo "pi" mais o sufixo "lícia". Segundo o jargão policial militar fluminense, "pi" significa "pé inchado" e serve para adjetivar pejorativamente qualquer civil como um potencial consumidor abusivo de álcool. Isso ocorre por faltarem aos civis, nesta chave de compreensão nativa, atributos essenciais do "espírito militar" como a hierarquia e a disciplina (Castro, 2004). Por outro lado, o sufixo "lícia" se refere à palavra "polícia", usada indistintamente pelos agentes em seu dia a dia para nomear a instituição polícia militar e os PMs. Em suma: um "pi-lícia" pode ser definido como um civil que luta para se tornar ou ao menos parecer um "polícia de verdade". Todavia, o que mais define os "pi-lícias" enquanto sujeitos encravados entre o mundo civil e militar não é apenas o seu "desejo" (nunca completamente realizado) em fazer parte do universo policial. Como veremos, sua proximidade material e simbólica com os PMs é ambivalente: eles conseguem parcialmente capitalizar alguns benefícios dessa proximidade, ao mesmo tempo que seu "desejo de ser polícia" é instrumentalizado pelos agentes para outros fins.

Partindo assim das relações de proximidade entre policiais, "pi-lícias" e milicianos, pretendo demonstrar que a fundação de "comunidades morais" (Bailey, 1971) entre esses sujeitos é de fundamental importância no agenciamento de alguns "esquemas" criados a partir dos mercados ilegais da segurança

privada no Rio de Janeiro. Da mesma forma, no tocante à problemática sugerida pelo dossiê "Illegalismos e produção da cidade", meu objetivo em apresentar as relações entre civis "que querem ser polícia" e PMs é demonstrar como as forças policiais se apresentam enquanto importantes "centros de poder" (Geertz, 1997, p. 187) na produção de sentidos urbanos para uma parcela considerável da população brasileira, em especial nas periferias de uma metrópole como o Rio de Janeiro. Em alinhamento com Wirth (1976, p. 107), se o "modo de vida urbano" pode ser abordado "como um conjunto de atitudes de ideias" que consolidam "formas de comportamento coletivas e sujeitas a mecanismos característicos de controle social" na cidade, a polícia se configura, nesse sentido, tal qual um modelo cultural prescritor de uma ética e visão de mundo que vai além dos espaços formais definidores daquilo que comumente compreendemos enquanto "a polícia".

Com forma de sustentar meus argumentos, apresento dados construídos através de trabalho de campo etnográfico realizado por quinze meses (julho/2019 – setembro/2020) junto a centenas de candidatos ao concurso de "soldado da PMERJ". Dentro deste universo, conheci dezenas de candidatos que já possuíam relações prévias com a polícia antes de prestar concurso para a corporação, por conta de, entre outras relações, seus empregos em firmas de segurança administradas por agentes. Entre esses candidatos está Wellington – um "pi-lícia" que objetiva reconquistar seu caminho de entrada formal no universo policial ao tentar, pela segunda vez, o referido concurso. A trajetória de Wellington é objeto de interesse analítico por ela demonstrar, por um lado, como as forças policiais cada vez mais *disputam* os sentidos da vida urbana periférica brasileira nas

dobras do legal-ilegal (Manso, 2020; Feltrán, 2021), num contexto de crescente autonomização política policial (Pires, Albernaz e Rodrigues, 2024). Da mesma forma, ela demonstra também alguns dos enredamentos entre policiais, milicianos e “pi-lícias” na operação dos “mercados da proteção” em curso na metrópole carioca, dentro da ampla e diversificada rede de policiamento que acontece “através, por cima, por abaixo e para além do Estado” (Loader, 2000, p. 238).

Os dados apresentados no artigo estão assim organizados em duas sessões complementares. Primeiramente, apresento a errática trajetória de vida do candidato junto a milicianos e PMs em seu cotidiano de trabalho e lazer. Meu interesse inicial é descrever como essas relações entre civis e policiais forjam “comunidades morais” em recantos esquecidos da metrópole carioca, alimentadas por um “mercado de reputações” que torna a carreira policial atrativa para uma série de jovens que habitam esses lugares. Já na segunda parte, me detenho em um caso específico da trajetória de Wellington, quando ele foi “plantado” dentro de um casarão abandonado na região central da cidade, servindo de “informante” para uma investigação policial sobre a venda local de entorpecentes. Embora não fosse “de fato” nem policial nem miliciano, a participação ativa de Wellington nesse “esquema” demonstra como tais “comunidades” pavimentam caminho para uma série de práticas ilegais de policiamento que são instrumentalizadas através dos “pi-lícias”. Por fim, nos apontamentos que finalizam o artigo, sugiro compreender a relação entre “polícias”, “pi-lícias” e “milícias” através de um “jogo de espelhos” identitário, cujos reflexos espelham construções de ordem moral e política fundamentalmente instáveis.

A trajetória de Wellington

Meu primeiro contato com Wellington se deu logo na primeira semana de campo, por conta de uma situação recorrente entre meus interlocutores: o desinteresse pelas matérias cobradas no exame intelectual do concurso.² No intervalo de uma das aulas, Wellington e outros candidatos se levantaram e saíram para “tomar um café”, no intuito de vencer a preguiça daquela manhã de sábado. Perguntei se poderia acompanhá-los e nenhum deles fez qualquer objeção. Chovia, e eles decidiram comprar café numa máquina automática localizada no próprio prédio, na entrada do hall onde ficavam os elevadores. Descemos juntos, com os candidatos conversando sobre o andamento da aula de informática. Todos nós nos servimos e fomos para uma varanda coberta que dava acesso ao prédio, a fim de conversar por alguns minutos. Entre um gole e outro da bebida, Wellington esbravejava: *“E eu vou calcular apreensão de droga no Excel? Ver ‘bagulho’ de nascimento de Dom Pedro pra preencher um B.O. [Boletim de Ocorrência]? Porra, a prova não é pra PM? Tem que saber onde o sol nasce pra dar tiro, irmão!?”*.

O jeito fanfarrão e expansivo de Wellington preenchia todo o ambiente com sua presença. Ele era facilmente notado. Enquanto todos riam das suas piadas, ele conseguia prender a atenção dos colegas com um ritmo de fala cadenciado, além de muito bem articulado e comunicativo. Aliando ainda a sua aparência de um pouco mais idade, Wellington exercia certa liderança dentro daquele grupo de jovens potenciais PMs. O respeito que os outros candidatos apresentavam por ele me parecia construído com base nas histórias que ele contava,

na construção coletiva da sua *reputação*. Retomando Bailey (1971, p. 12), as reputações dentro de uma dada comunidade se relacionam com as histórias que circulam entre seus membros. É através desse contar e ouvir histórias que vamos tecendo nossa própria leitura do outro, a partir de processos classificatórios dos seus membros que definem hierarquias e padrões de inclusão/exclusão dentro da comunidade. Sendo um ex-militar que sempre andou muito próximo a integrantes das forças policiais de segurança, Wellington tinha a reputação de alguém que já conhecia os meandros da *vida de polícia*³ mesmo sem ser ainda formalmente um "polícia".

Naquela manhã, ele contou que já poderia estar na PMERJ há quase 10 anos. Disse que tentou o concurso de 2010 e que não passou porque "zerou" a prova de informática. Por isso ele dizia ficar "*muito puto*" com aquela disciplina em especial, já que temia não conseguir novamente a aprovação por sua dificuldade com os números. Wellington ainda era soldado da Aeronáutica quando tentou pela primeira vez a prova. Engajou-se aos 18 anos, após concluir o ensino médio, e tentou virar PM para continuar a trajetória militar que vários homens da sua família e da sua vizinhança percorreram. Aos 24, ele deixou a Aeronáutica ainda na graduação de soldado, quando terminou seu período de 6 anos de serviços temporários prestados às Forças Armadas. Mesmo lamentando o fracasso, ele afirmava que não ter "*virado polícia*" em 2010 teve seu lado bom: "*Maninho, vou falar pra vocês: se eu entro naquela época, eu tinha morrido*". Wellington justificou a frase ao falar que andava de "*oitão*"⁴ para tudo quanto era lado, se metendo em brigas e colecionando muitas inimizades na juventude. Eu ouvia tudo aquilo em silêncio, embora bastante intrigado,

tentando pensar no tipo de inimizades que meu interlocutor colecionara para andar armado e temer ser morto. Muito a contragosto, decidi, todavia, guardar silêncio naquele momento e esperar outras oportunidades para saber mais da sua vida. Afinal, assim como Doc uma vez explicou a Whyte (2005, p. 303), "se te aceitaram, basta que você fique por perto, e saberá as respostas a longo prazo, sem nem mesmo ter que fazer as perguntas".

Consegui compreender aquela afirmação ao longo do tempo, ao reunir, pouco a pouco, fragmentos do "mosaico biográfico" de Wellington através da nossa convivência prolongada. Tendo trinta e três anos completos,⁵ meu interlocutor trabalhava como representante comercial de uma firma de equipamentos hospitalares na época do campo. O emprego – o primeiro em sua vida de carteira assinada – estava longe de "pagar bem". Mas era algo, segundo Wellington, mais "concreto" do que os "bicos" que ele fez durante muito tempo em outros lugares, principalmente em funções no mercado da segurança privada. Casado há 14 anos e com dois filhos, ele creditava ao nascimento do segundo rebento, ocorrido havia cinco anos, o principal motivo para ter levado a vida "mais devagar" desde então. A nova rotina laboral tomava boa parte do seu tempo de segunda a sexta-feira, sendo o fim de semana dedicado à família ou a eventuais viagens de trabalho para visitar clientes no interior fluminense. Tudo isso, no entanto, não o impedia de se valer das viagens para encontrar alguma das suas duas "amantes", ou mesmo para sair com os amigos longe dos olhos da esposa. Seu salário de aproximadamente três mil reais era gasto desta forma: com algumas despesas da família, com as eventuais "noitadas" e em "agrados" pontuais às "amantes" como o

“dinheiro pro salão”, motéis, lingerie e, mais raramente, o “pagamento de boletos”, a exemplo de contas de luz, água, gás, etc.

As altas despesas e a “grana curta” sempre foram problemas alegados por Wellington para voltar a pensar na PMERJ enquanto opção de vida. Ele acreditava que os ganhos econômicos na corporação – fossem eles legais ou ilegais – poderiam melhorar a condição de todos aqueles envolvidos em suas dinâmicas familiares e (extra)conjugais. Isso gerava para ele uma espécie de dilema, explicado através de uma representação nativa comum acerca da *vida de polícia* que ouvi de muitos outros candidatos e de alguns policiais ao longo do campo. Grosso modo, eles afirmavam que “todo polícia que se preza tem uma amante”, sendo tal reputação alegadamente um dos motivos que levam PMs a se envolverem com a corrupção, dada a incompatibilidade do “estilo de vida cafejeste” com os baixos salários.⁶ Wellington sintetizava o argumento desta forma: “*Tu pega aí um ‘polícia’ mais ‘cascudo’... tipo um ‘terceiro sargento’. O coroa vai ter aí pra sustentar, no mínimo, ex-mulher, esposa, filho... fora as ‘piranhas’ que ele come. Como é que o ‘polícia’ vai fazer isso se não for na sacanagem?’*”.⁷

Para Wellington, todas essas expectativas profissionais e reputações acerca da carreira policial não eram algo aleatório, mas fruto da maneira errática como sua trajetória foi acontecendo. Pelo seu porte físico avantajado, aliado ainda à prática regular de artes marciais e pelo treinamento militar recebido na Aeronáutica, meu interlocutor logo recebeu convites para trabalhar de “segurança” em diferentes atividades: eventos em boates, bordéis ou casas de shows, na segurança de pequenas galerias comerciais ou lojas, entre outros. Ele trabalhava inicialmente aos finais de semana ou à noite,

nas folgas do quartel, conseguindo complementar assim o salário de soldado que recebia na época. Quando largou a caserna, passou a se dedicar integralmente a esses “bicos”, conhecendo mais de perto PMs que trabalhavam informalmente assim como ele, ou mesmo outros “policiais” que “empregavam” colegas de farda ou civis de confiança em suas firmas de segurança. Foram essas pessoas que o convenceram a fazer o concurso de “soldado PM” em 2010, logo que Wellington saiu da Aeronáutica, assim como foram esses mesmos agentes que acabaram por assumir papel importante em sua vida profissional e pessoal ao tornarem-se pessoas próximas.

Meu interlocutor sempre demonstrou sentir orgulho da proximidade com esses agentes, notadamente pelas possíveis “vantagens” que tal relação trazia. Ele admitia que a maioria dos seus “bicos de segurança” foram indicações dos seus amigos PMs. Os civis trabalhando nesses “bicos” eram geralmente pessoas como ele, ou seja, trabalhadores sem habilitação formal para o exercício da profissão, mas que se inseriam nesses mercados por intermédio de amigos e conhecidos que eram policiais ou pessoas próximas a policiais. A escolha por certos civis estava ligada, segundo ele, à reputação que cada um ia construindo sobre si mediante a avaliação das suas *performances* individuais. Elas sempre deveriam corresponder ao máximo às expectativas dos policiais, e Wellington era taxativo nesse aspecto: “*pra trabalhar de ‘segurança’ tem que ter disposição. Se der uma de ‘água de salsicha’,⁸ ninguém te chama de novo*”. Atributos como bravura e coragem, atrelados ainda a perícia com armas de fogo e ser “bom de porrada”, eram mandatórios para conseguir uma boa inserção no mercado e para fazer circular sua “fama” entre os policiais que

comandavam esses "esquemas". A variedade de situações, nesse sentido, fazia com que os preços cobrados por cada uma dessas empreitadas fossem distintos:

"às vezes num pagode aí dia de sábado, dava pra tirar cem, cento e cinquenta [reais] por noite. No puteiro dava mais, porque o dono era 'colega' [o dono era policial]. Mas o bom mesmo era festa de playboy. Já tirei até duzentos e cinquenta por noite, fora a comida e os pertences que a gente podia achar no final da festa".

Apesar de a proximidade com policiais ampliar consideravelmente o "campo de possibilidades" profissional nativo (Velho, 1981), meu interlocutor afirmava seu interesse na carreira não apenas em termos materiais, mas também simbólicos. Dois ativos fundamentais merecem lugar de destaque na negociação destas outras reputações entre civis e policiais militares. Em primeiro lugar, o *medo* é o componente fundamental da noção de "respeito" entre PMs cariocas (Ramos, 2017), sendo a capacidade de "fazer o mal a alguém" (ibid., p. 20) o principal *operador* (Bailey, 1971, p. 12) a hierarquizar cada agente dentro dessas comunidades morais. Certa vez, num intervalo entre as aulas, perguntei irritado se Wellington queria entrar para a polícia "só pelo dinheiro", já que ele tentava, diuturnamente, me convencer a largar a "miséria de ser professor" para tentar o concurso da PMERJ. Surpreso com minha irritação, ele tentou me explicar por que pensava em entrar para a polícia para além dos benefícios econômicos:

"Dinheiro é importante, mas não é só isso. Tu não tá me entendendo! Todo mundo quer ser 'amigo do polícia', né? Tu já viu alguém querer arrumar confusão com 'polícia'? Dá em cima da mulher dele, ou dar um tapa no filho do 'polícia'? Quando a chapa

esquenta, é o 'polícia' que decide se tu tá certo ou errado. Se tu sabe usar a arma, a farda e a carteira [funcional], 'ser polícia' pode abrir portas".

A explicação de Wellington me pareceu transbordar razões ligadas à simples busca de melhores "oportunidades de emprego", por ela fazer referência à importância de se ter uma boa relação com a polícia. Hornberger (2004, p. 213) nos mostra que, em contextos sociais precários, estabelecer relações de boa vizinhança com policiais pode ser, muitas vezes, uma das mais importantes formas de sobrevivência para os pobres urbanos. Se tal problemática for trazida para as periferias brasileiras, onde as forças policiais controlam e influenciam o cotidiano local devido ao alto poder discricionário (e baixíssimo *accountability*) que os agentes possuem (Albernaz, 2020; Ferreira, 2021), muitos moradores compreendem as polícias e outros grupos criminais armados como os principais "centros de poder" para a ordem social local. Wellington e outros candidatos como ele tinham plena consciência disso. Eles percebiam como os agentes usavam a PMERJ enquanto "plataforma" para elevar sua reputação local entre vizinhos, amigos e conhecidos em seus lugares de moradia, trabalho e lazer.⁹ Nessas paragens, ser reconhecido enquanto "amigo", "conhecido", "esposa", "filho" ou ao menos como "alguém próximo" de um "polícia brabo" (e não de um mero "água de salsicha") é uma forma de se obter "respeito" através da reputação que tal agente constrói sobre si.

Além do medo, outro ativo que merece destaque nesses "mercados da reputação" diz respeito ao exercício de certos *padrões hegemônicos de masculinidade*. Compreendo hegemonia aqui no sentido gramsciano mobilizado por Connell (1995), que aponta o gênero como

um lugar de exercício do poder não apenas por intermédio da violência, mas também da cultura. Trata-se de um conjunto de performances que corporificam formas mais honradas e coletivamente reconhecidas de “ser homem” (Connell e Messerschmidt, 2013), mas que dependem de condições particulares inscritas no tempo e no espaço para se construírem enquanto hegemônicas.

Wellington me contou muitas histórias de como ele “fazia sucesso” com as mulheres em sua vizinhança ou nas festas aonde ia por andar armado, por trajar acessórios de vestuário que o identificavam ao universo policial, ou mesmo por conseguir acessar boates ou shows simplesmente por estar na companhia de PMs que “davam carteirada”. Dessas narrativas, o corte de cabelo no estilo militar, os cordões dourados e prateados de “corrente grossa”, os relógios de mostradores grandes e chamativos, algumas tatuagens e até mesmo certos gestuais usados em cumprimentos ou saudações emergiam tal qual “objetos materiais” (McCracken, 2007, p. 102) que compunham as performances do gênero masculino no universo policial militar. Em diferentes ocasiões, testemunhei outros candidatos civis afirmarem que a tríade “relógio + cordão + arma” conformava o que eles chamavam de “kit PM”, dado que a maior parte dos PMs que lhes eram de convivência próxima não abriam mão desses objetos em qualquer lugar que fossem. Segundo eles, esses artigos serviam não só para identificar os agentes entre si mesmos quando eles não estivessem fardados, mas também na sua apresentação cotidiana num mundo binário compreendido a partir da potencial interação com bandidos ou mulheres. O “kit PM” estar à mostra serviria tanto para alertar possíveis criminosos que ali estava um “polícia

brabo” pronto para responder a qualquer agressão, quanto para atrair mulheres que, do ponto de vista nativo, possuiriam predileção para sair com algum homem reconhecido enquanto “polícia”.

Se pensada da perspectiva de Mizrahi (2018), a “pessoa masculina” no universo policial carioca também toma de empréstimo a exibição de adornos como dinheiro, cordões, anéis, armas, roupas, etc. e a própria presença ostensiva de mulheres na sua definição relacional. São esses adornos da pessoa que permitem emergir o homem enquanto “pessoa social” (ibid., p. 5), já que sua compreensão enquanto tal é tributária da produção de uma estética, em forma de performance, que procura auferir rendimentos para si através do consumo desses símbolos. Entretanto, duas questões correlatas surgem daí. Em primeiro lugar, é importante perceber que essas mesmas *performances* de gênero possuem um componente territorial muito claro, já que elas se inscrevem mais fortemente em certas “regiões morais” (Park, 1976) da metrópole carioca. Em segundo lugar, é importante perceber também que todos esses objetos reconhecidos como símbolos do universo policial não são manipulados, apenas, por policiais nessas paragens. Chamo a atenção para o fato de que é nas áreas mais pauperizadas da capital e da sua região metropolitana, onde a polícia se apresenta mais claramente enquanto “centro político” a disputar os sentidos da vida urbana cotidiana ao lado de grupos armados como traficantes e paramilitares, que o “ser policial” encapsula esses padrões hegemônicos de masculinidade.¹⁰ Não é à toa que Wellington e tantos outros candidatos civis que conheci não queriam “ser polícia” nos bairros mais abastados da Zona Sul ou na Barra da Tijuca, mas sim, preferencialmente,

nos subúrbios pobres da capital ou na Baixada Fluminense. Nessas regiões, a reputação de um "polícia" permite que ele seja mais facilmente "temido" e "desejado".

Por todas essas razões, Wellington conseguia auferir rendimentos variados por intermédio desses mercados reputacionais territorializados, principalmente através da sua mimetização enquanto "polícia" aos olhos do público. Apenas pela sua aparência, ninguém de fora dessas comunidades era capaz de diferenciá-lo de agentes à paisana quando em trânsito por esses espaços de moradia, trabalho e, principalmente, lazer:

"Todo domingo tinha uma roda de samba 'pica' lá na 'Águia de Prata', que depois virava um pagode. Tinha dia que os 'polícia' fechavam camarote. Quando eles me chamavam, eu ficava lá de cima com eles vendo o movimento, tomando whisky, os 'baldinho' cheio de cerveja na mesa. As 'mulher' rendiam muito pra gente! Elas olhavam lá de baixo, só encarando, a gente só falava: 'aí, tu mesmo, sobe!'. O camarote ficava cheio de mulher, parecia que tu tava 'pescando'! De lá, era só levar pro motel.... era mulher pra caralho!"

A "Águia de Prata" era uma escola de samba que já tivera dias de melhor sorte no carnaval do Rio de Janeiro, embora as festas e os "ensaios de bateria" ainda atraíssem pequenas multidões à sua quadra no subúrbio carioca. O presidente da escola mantinha relação de proximidade com a contravenção local, sendo comum a presença de bicheiros, policiais, milicianos e, como a fala do próprio Wellington denunciava, "pi-lícias" entre os frequentadores dos eventos. Assim como em outros *lugares de polícia*, pessoas comuns desfrutavam de privilégios como o acesso ao referido camarote

pelas relações de camaradagem mantidas com esses PMs, milicianos e contraventores. Além da quadra da "Águia de Prata", Wellington descrevia ainda alguns bares em comum que eram frequentados por ele e outros homens de confiança próximos aos policiais, além de uma espécie de "circuito de bordéis" por onde ele transitava na companhia desses homens para trabalhar e se divertir. Eram festas regadas a churrascos, charutos, bebidas e orgias com prostitutas, que possibilitavam reforçar os votos de confiança e segredo entre eles. Pelos conteúdos sociais presentes nessas histórias, participar dessas atividades me parecia de fundamental importância não só para a galvanização positiva da reputação desses homens, mas também para o próprio fortalecimento político dessas comunidades.

Uma questão importante, no entanto, é que, embora essas comunidades morais englobassem também alguns "milícias",¹¹ meu interlocutor afirmava nunca ter tido maior interesse em engrossar permanentemente as fileiras paramilitares. Ele trabalhou apenas durante um tempo para milicianos em funções menores (como recolher desarmado a "taxa de segurança" em seu antigo bairro de moradia), além de, alguns anos depois, ter participado pontualmente de ações contra traficantes como uma espécie de "força auxiliar" na invasão de favelas, notadamente pelo treinamento recebido nas Forças Armadas. Por ser próximo a membros da milícia atuante em sua antiga vizinhança, ele admitia ter sido bastante assediado no passado para assumir funções de maior responsabilidade nesses grupos, mas afirmava nunca ter cedido aos convites por não concordar com algumas práticas experimentadas de perto enquanto morador local:

“Eles [a milícia] surgiram com uma ideia boa. Lá na minha área, não tem nem comparação como é que as coisas melhoraram quando eles entraram. O bairro ficou tranquilo. Não tinha mais assalto... aquele monte de viciado indo comprar droga. Tiro-teio, baile acontecendo até de madrugada sem deixar ninguém dormir... acabou aquilo tudo. Todo mundo apoiou porque ninguém aguentava mais. Mas eu nunca ‘fechei’ com eles por conta da ‘covardia’ que eles faziam. Não com bandido, viciado, ladrão... isso aí eles matavam e tem que matar mesmo. Mas, mano, cobrar de morador? Me botavam pra cobrar 40, 50 contos da ‘tiazinha’ do cachorro-quente. O cara que tinha um mercado, pagava 100. O morador era obrigado a comprar o gás mais caro na mão deles. Eu saí fora, meu negócio não era esse não. Se for pra ‘quebrar’ bandido, conta comigo. Agora, extorquir meu vizinho? Não fode!”.

Wellington deixou de trabalhar para os milicianos logo que começou a fazer os “bicos de segurança”, embora, em longo prazo, admitisse que galgar degraus na hierarquia miliciana fosse lhe garantir melhores rendimentos futuros. Em termos financeiros, Wellington não demonstrava ser tão ambicioso como outros candidatos que conheci em meu campo, dizendo ter sido mais importante, em sua escolha, a maior identificação moral com aqueles outros empregos que foram aparecendo. Ele não admitia fazer certas “covardias” contra pessoas inocentes, incluindo aí extorquir dinheiro de moradores do seu bairro coagidos a participar dos “mercados da proteção” locais. Não obstante, ele se manteve próximo a alguns “milícias” por eles frequentarem os mesmos *lugares de polícia* onde outros “pi-lícias” e “polícias” transitavam, já que parte desses agentes eram também “milícias” ou ao menos

estavam enredados em malhas próximas pela lotação em batalhões das áreas territorializadas pelos paramilitares nos subúrbios da zona oeste carioca.

Em verdade, Wellington chamou minha atenção para o fato de que integrar esses grupos era a melhor forma que alguns civis encontravam para “dar vazão” ao desejo frustrado de “ser polícia”, já que, entre os “milícias”, havia muitos “polícias” expulsos da corporação e homens que tentaram e não conseguiram ingressar formalmente na carreira policial. No entanto, entre os “pi-lícias” tal idiosincrasia também estava presente, já que muitos desses sujeitos próximos aos policiais também falharam em entrar formalmente para a PMERJ – a exemplo do próprio Wellington. Embora categorias muito próximas, “pi-lícias” e “milícias” se diferenciavam pela maneira como essas identidades se relacionavam com a do “polícia”. Como no caso de Wellington, o “pi-lícia” é um *sujeito agonístico* que trava uma luta permanente consigo mesmo e com o mundo para “ser” ou ao menos “parecer” um “polícia”. Um “pi-lícia” não afirma, mas sim mimetiza a identidade policial através da mobilização de objetos culturais ou práticas sociais que o identificam parcialmente com o referido universo, já que ele ainda traz consigo, do ponto de vista dos PMs, elementos residuais de “poluição civil” enquanto “pé inchado”.

Por outro lado, o “milícia” não é um *limi-noide* (Turner, 2015) vivendo entre o mundo civil e policial. Ele não mimetiza a identidade do “polícia” nos mesmos moldes, já que ele é ou foi um “polícia”, “bombeiro”, “agente penitenciário” ou ao menos “militar” no passado. Da mesma forma, no caso de civis, esses milicianos

tendem a construir sua identidade e mesmo legitimidade de ação muito mais em oposição à figura do traficante do que qualquer outra coisa – mesmo que isso cada vez mais ocorra em termos “ideais”. Tal fato faz com que Wellington e outros candidatos desaprovem práticas recorrentes como o envolvimento de milicianos em mercados ilegais antes exclusivos do tráfico, denominando esses hibridismos de “milícias de ganso”.¹² Para eles, embora paramilitares cometam crimes, certas práticas, como a operação do varejo da droga, constituem um *tabu*, mesmo que, em termos práticos, as fronteiras identitárias entre esses atores estejam cada vez mais difusas. Não obstante, existem nessas comunidades morais *operadores* que fomentam processos de hierarquização entre os sujeitos a partir de valores de pureza referenciados sobre um “ideal de polícia”, cujo polo oposto, nesta taxonomia moral, repousa sobre a figura do “ideal de traficante”. Em outras palavras, tal diferenciação entre o sagrado (polícia) e o profano (tráfico) – e por conseguinte tudo aquilo categorizado entre eles – não se encontra, como esclarece Douglas (1976, p. 55), na materialidade das coisas em si, mas sim na moralidade de uma dada comunidade. Para a autora, os tabus se apresentam tal qual um “sistema de restrições” dinâmico que serve para excluir tudo aquilo que ameaça o ordenamento simbólico sustentador de uma dada identidade política – a exemplo das comunidades morais construídas em torno da polícia.

A despeito de todas essas aproximações e distanciamentos entre “polícias”, “pi-lícias” e “milícias”, não é surpreendente que moradores de periferias pobres como Wellington considerem a entrada nas forças policiais como forma de auferir benefícios como aqueles mostrados anteriormente. Os “pi-lícias” são um

resultado direto deste movimento, que acaba por complexificar as comunidades morais construídas em torno dos agentes e dos seus próprios limites com o mundo civil. Entretanto, se aos “pi-lícias” é permitido desfrutar de certas “vantagens” ligadas a essa proximidade, outro elemento fundamental desta relação é a instrumentalização do seu “desejo de ser polícia” em benefício dos agentes. Outra história vivenciada por Wellington no âmbito da sua participação em uma investigação policial nos ajuda a compreender como acontece essa dinâmica hierárquica de trocas.

“Fazendo troia”

Embora as histórias de guerras descritas pela *vida de polícia* encontrem-se muito distantes dos poemas épicos *Ilíada* e *Odisseia*, de Homero, existe uma forma muito particular de apropriação de um desses episódios por parte de policiais e afins no Rio de Janeiro. Grosso modo, quando um PM fala que ele ou algum companheiro de farda está a planejar ou a “fazer troia”, ele se refere a um conjunto de ações estratégicas que visam emboscar criminosos. Praticada geralmente (mas não exclusivamente) em espaços de favela, a “troia” não se trata de uma incursão espetacular da polícia que visa enfrentar belicosamente o tráfico varejista como se assiste diuturnamente nos noticiários ou filmes. De maneira distinta, “fazer troia” diz respeito aos agenciamentos silenciosos e ilegais praticados por agentes que procuram se “infiltrar” em áreas de interesse, como na proximidade de bocas de fumo ou de paíóis de armas, no intuito de monitorar o movimento do tráfico sem serem percebidos. No momento

mais oportuno, os PMs podem assim atacá-los, aumentando, significativamente, a chance de execução de criminosos ou mesmo de apreensão de drogas e armas. A analogia feita ao mito grego do “cavalo de troia” diz respeito a ambas as estratégias se valerem de uma “infiltração” no campo inimigo para a realização de um “ataque surpresa” – seja o inimigo uma sentinela troiana ou um soldado do tráfico carioca.

Algumas vezes, uma “troia” pode ser feita ao final de uma “operação policial”, quando a maioria dos agentes deixa a favela e alguns ficam para trás “entocados” em casas cuja localização julgue-se estratégica. Conforme o tráfico volta ao seu funcionamento rotineiro, os agentes da “troia” podem agir de surpresa, quando os bandidos acreditam estar seguros sem a presença da polícia por perto. Outras vezes, os PMs permanecem em sua posição defensiva por mais tempo, aguardando o retorno de uma “segunda operação” previamente combinada com os colegas de farda. Diante da nova incursão, os eventuais traficantes em fuga podem ser mais facilmente surpreendidos pelos agentes por tiros desferidos desde as janelas das casas ou de cima das lajes. “Troias” podem ser também construídas previamente com o auxílio da “P2”¹³ ou outros agentes que possuam dados sensíveis sobre determinado lugar, ou ainda aprimoradas pelo auxílio de “X-9s”¹⁴ locais que repassam informações acerca da localização das bocas de fumo, rotas de fuga dos bandidos e esconderijos de armas, drogas ou dinheiro.

No entanto, não apenas policiais no exercício da profissão participam de uma “troia” ou mesmo de uma “operação policial” no Rio de Janeiro. As comunidades morais descritas anteriormente entre “polícias”, “pilícias” e “milícias” pavimentam caminho para

a participação de civis nesses “esquemas”, onde práticas ilegais de policiamento são agenciadas através das relações de confiança e segredo estabelecidas entre esses homens. Em uma dada ocasião, ao visitar Wellington, ele me levou até seu quarto e retirou orgulhoso do armário dois coletes ainda guardados “dos tempos de segurança”. O primeiro que segurei em mãos era um exemplar preto, com a inscrição “apoio” nas costas, como muitos outros coletes de uso comum de agentes privados de segurança que já tinha visto. Meu interlocutor contou que a peça fora usada em diferentes situações, como quando ele praticou seu primeiro homicídio, aos 22 anos de idade. Numa fatídica Quarta-Feira de Cinzas, quando largou um “bico de vigia” em um posto de gasolina às seis da manhã, Wellington percebeu dois rapazes numa moto reduzindo a velocidade próximos ao ponto de ônibus para onde ele se encaminhava. Embora a rua estivesse vazia, os dois rapazes passaram por ele em velocidade e não notaram sua presença alguns metros antes da paragem. Na hora, meu interlocutor disse que seu “espírito de polícia” falou mais alto: ele colocou a mão no “oitão” que sempre trazia consigo, e se dirigiu em direção ao ponto com passo acelerado. Em questão de segundos, enquanto um dos assaltantes recolhia os pertences das vítimas, ele engatilhou a arma e disparou em direção à moto. Dos três disparos, dois atingiram o alvo pelas costas. O “garupa” desabou para trás já agonizando, enquanto o “piloto” arrancou em fuga pela avenida vazia junto com as pessoas que corriam dos tiros. Meu interlocutor se aproximou do rapaz, abriu a viseira do seu capacete e, a sangue frio, acabou de descarregar o tambor do revólver. Outros três disparos na cara do assaltante completaram o serviço.

Antes do assassinato, o candidato já era razoavelmente conhecido na área pela sua atuação como "vigia do posto". O incidente fez sua reputação ganhar considerável notoriedade entre os "polícias", "vagabundos" e moradores da região, obrigando-o a "sumir" de lá por um tempo até as coisas se acalmarem. Foram os próprios PMs conhecidos do batalhão local que lhe recomendaram "meter o pé do bairro", já que muita gente sabia quem cometera o assassinato e que Wellington trabalhava ilegalmente no posto e não tinha nem posse nem porte de arma de fogo. Em verdade, meu interlocutor afirmava evitar circular por certas áreas do subúrbio carioca particularmente à noite, pois ele dizia "ser manjado" por ter muitos amigos "polícias" e por ter, além disso, outros três homicídios em seu currículo. Ele não respondera judicialmente por nenhum deles, e suas vítimas, ele acreditava, não tinham sido reclamadas por quaisquer terceiros. Embora também afirmasse não ser "matador" nem algum tipo de "justiceiro", Wellington asseverava que todos os mortos eram igualmente "vagabundos" que sabiam o que estavam fazendo. Além do assaltante na moto, o candidato matou ainda outros dois traficantes durante uma das "operações" de que participou ao lado de milicianos. Sua quarta vítima também fora um assaltante, executado com a complacência de "amigos polícias" que identificaram e prenderam "o cracudinho"¹⁵ que supostamente assaltara uma de suas amantes quando ela saía do trabalho no centro do Rio de Janeiro.

De volta ao quarto de Wellington, o segundo colete que ele me mostrou se tratava de um modelo que eu nunca havia segurado em mãos. Era igualmente preto, de material mais robusto e pesado, embora sendo relativamente "mole" e dotado de vários compartimentos

onde armas, carregadores, radiotransmissores e outros objetos "táticos" poderiam ser acomodados. Ele contava ainda com outra abertura na região do tórax, para a colocação do que Wellington me explicou se tratar de uma "placa de cerâmica". Perguntei a ele: "*Porra, mano, esse aqui é igual da PM! Tu usava pra quê? Trocar tiro com bandido?*". O candidato demonstrou excitação com a minha pergunta, abrindo um sorriso que revelava a brancura profunda dos seus dentes em contraste com a cor da sua pele. Ele disse ainda mais orgulhoso: "*Maninho, isso aqui é uma outra história*", afirmando que a peça era de fato um colete da PMERJ que lhe fora presenteado por um amigo "polícia".

O motivo do presente dizia respeito à participação de Wellington em uma investigação policial ilegal que culminou com o "estouro" de uma boca de fumo. Não era raro, segundo ele, que os policiais "infiltrassem" pessoas de confiança em lugares de interesse dos agentes, para que elas pudessem recolher informações exclusivas que lhes fossem úteis. Essas pessoas não eram necessariamente "polícias", mas sim indivíduos comuns que orbitavam em torno dos agentes em outros lugares de sua convivência – como era o caso de muitos "pi-lícias". Quando foi convidado para "fazer troia", Wellington já tinha saído do quartel e vivia basicamente dos "bicos" intermediados por PMs em empregos de "segurança patrimonial" ou em festas e eventos. Além da esfera do trabalho, a presença da polícia era sentida também nos bares, boates e bordéis que ele frequentava, e que contavam com a presença de agentes na figura de administradores, trabalhadores ou mesmo meros clientes. Como apontado anteriormente, esses *lugares de polícia* eram frequentados também por "milícias" e "pi-lícias" como Wellington, e

que, eventualmente, participavam de alguns “esquemas” ligados à operação de mercados ilegais capitaneados por policiais.

O candidato me contou que aquela referida “troia” começou a ser planejada por um dos agentes que lhe era próximo – um “Charlie”¹⁶ de nome Jairo. O homem era inspetor em uma delegacia cuja jurisdição abarcava parte da área central da metrópole carioca, onde Wellington trabalhava na época como “segurança” de um bordel que, aos finais de semana, se transformava em uma “casa de swing”. Jairo e Wellington se conheceram no local, uma vez que ele e outros “polícias” eram clientes assíduos do estabelecimento. O PM que lhe apresentou o colete intermediou o contato mais próximo entre os dois por conta de uma investigação conjunta, que ocorria em sigilo por parte da Polícia Civil fluminense e da “P2” da PMERJ. Bocas de fumo localizadas dentro de um casarão antigo nas imediações de uma área boêmia do Rio tornaram-se alvo dos agentes, que observavam a movimentação do tráfico desde um apartamento ocupado pela polícia quase em frente ao imóvel, no primeiro andar de um prédio. Algumas pessoas já haviam sido identificadas e seus telefones grampeados, mas para “estourar” a boca em segurança, Jairo disse que precisava conhecer melhor o casarão por dentro. Interessava ao “Charlie” saber mais detalhes da estrutura física do imóvel, quantas bocas funcionavam no local, quantos varejistas trabalhavam no “movimento”, se eles andavam armados o tempo todo, quais armas eram utilizadas, etc.

Embora não fosse “polícia”, Wellington gozava de boa reputação entre os agentes por ser um homem cuja reputação fora construída com base em seu bom treinamento militar e

“disposição” para efetuar qualquer “missão”. Para que fosse possível “infiltrar” alguém insuspeito no casarão, Jairo precisava de um “pé inchado” de confiança que reunisse todas essas características, e Wellington lhe parecia o auxiliar perfeito: *“Daí, mano, o cara me convidou pra ajudar nas investigações. Porra, era muita responsabilidade! Eu comecei a ir lá igual um ‘viciado’. Deixei a barba e cabelo crescer, andava todo fodido. Palmeei o lugar, tudo certinho, e passei a ‘planta’ pro Jairo”*. Claramente eufórico, meu interlocutor contava como era obrigado a comprar pinos de cocaína e fingir consumi-los no local, assim como faziam outros usuários. Ele inclusive teve que “cheirar” de fato uma vez, pois um dos traficantes resolveu “dar um tiro”¹⁷ junto com outro amigo que veio consumir a droga ao lado do candidato. Mesmo diante desses imponderáveis, as informações vitais que eram necessárias para concluir a investigação foram reunidas em poucas semanas.

Segundo meu interlocutor, seu desempenho como “infiltrado” fora tão satisfatório que ele foi colocado na “troia” que levou ao “estouro da boca”. Como o candidato já era conhecido dos varejistas, Wellington ficou dentro do prédio junto com um “P2” descaracterizado no dia da ação, sendo da responsabilidade dos dois homens monitorar o movimento dentro do prédio para avisar aos outros agentes qual seria o melhor momento para invadi-lo. Na rua onde funcionava a boca, outros “Charlies”, “Mikes”¹⁸ e agentes do programa “Segurança Presente”¹⁹ atuantes na região entocaram-se em veículos descaracterizados estacionados na rua, bem como no apartamento que fora usado durante a investigação. Wellington contava a história com enorme satisfação, dizendo que toda a ação fora iniciada ao seu sinal:

"O lugar era uma confusão do caralho! Tinha a boca, mas já tinha gente morando junto com os 'vagabundos' e tudo. Deu uma confusão lá com uma mulher, e os dois bandidos que estavam armados na frente foram pros fundos do casarão. Eu pensei: 'é agora'. Dei um toque no Jairo e os outros 'polícias' invadiram na hora. Todo mundo perdeu! Geral foi preso, pegaram droga, arma, dinheiro. Foi todo mundo pra delegacia dali mesmo. Acabou que até eu dei carteirada nos caras! É uma adrenalina do caralho! Quando invadiram e gritaram: 'polícia, perdeu, filha da puta!', eu e o colega que tava na 'troia' já rendemos os 'vagabundos' também. Eles não esperavam, não teve nem reação!"

Um ponto central nesta história – e que sempre chamou minha atenção nos mergulhos mais profundos que Wellington fazia nas comunidades policiais – era a maneira como ele lidava com o *risco*. Quando questionado se não tinha medo de correr tanto perigo “de graça”, o candidato afirmava ter aceitado “missões” como a referida “troia” não apenas por razões de cunho econômico, a exemplo dos potenciais benefícios de objetos de valor apreendidos ilegalmente de bandidos mortos ou presos. Tão importante quanto esse “esquema”, ele dizia, era conseguir vivenciar a adrenalina inscrita naquelas situações, uma vez que tais experiências só poderiam ser acessadas mediante a proximidade com “polícias de verdade” como Jairo e outros agentes. O caráter fortemente sedutor da “experiência do risco”, como argumenta Lyng (2005, p. 5), é a razão apontada por sujeitos como Wellington para explicar sua atração por situações de alto risco tal qual esportes radicais ou profissões perigosas, uma vez que aqueles que “assumem esses riscos” tendem a relatar enorme prazer ao fazê-lo. No caso do meu interlocutor e outros “pi-lícias” que conheci, me pareceu existir também uma certa

“dinâmica sensual” no próprio comportamento desviante (Katz, 1988), que recompensava esses sujeitos com a experiência de estarem “acima da lei” ou mesmo de “praticar o mal” (Topalli, 2005). Assim como muitos “polícias” no Rio de Janeiro, os “pi-lícias” reproduzem um elemento crítico da identidade policial carioca ao desenvolverem uma “má reputação” diante de outros civis, dada, como vimos, a maneira como o medo alimenta a noção de “respeito” no seio dessas comunidades.

Seja como for, mesmo sem ser “Charlie” ou “Mike”, Wellington me narrou a história da “troia” em primeira pessoa, como se fosse um “polícia de verdade”. Ele se colocara ativamente como parte de toda a ação, participando da fase de investigação dos traficantes, da operação tática de “estouro” da boca e do seu desfecho ao render os bandidos e dar-lhes, ainda por cima, uma “carteirada”. Em termos práticos, ele de fato tivera papel importante em todo aquele processo, embora tenha assumido, como disse, uma posição de risco muito maior do que os agentes ao ser “infiltrado” sozinho num ambiente absolutamente hostil. Mas ele não enxergava aquilo enquanto um problema, mas sim sob o prisma de uma confirmação de que ele era não apenas digno da confiança de outros “polícias”, mas também que sua “vocaçãõ” para aquele tipo de ação estava publicamente comprovada. No entanto, conquanto ainda aprisionado numa condição liminar enquanto mero “pi-lícia”, as experiências em primeira pessoa sobre a *vida de polícia* do candidato aconteciam de maneira intermitente. Apenas em certas situações ele conseguia experimentar todo o potencial investido sobre aqueles que conseguiam “ser policial” de fato, ao participar, mesmo que assumindo uma posição secundária, do mercado de reputações

construído em torno das comunidades policiais. Mesmo assim, submeter-se a situações como aquela da “troia” era uma maneira de Wellington dar vazão ao seu desejo de “ser polícia” mesmo sem “ser polícia”, muito embora os custos sociais pela mobilização dessa identidade fossem potencialmente altos.

Apontamentos finais: um jogo de espelhos

Uma das primeiras coisas que me chamaram a atenção em meu campo foi a autodenominação dos candidatos enquanto “futuros polícias”. Geralmente, meus interlocutores falavam que estavam tentando o “concurso da polícia” ou fazendo “prova pra polícia” a fim de tornar-se “polícia” e não policiais, PMs, agentes, “praças” ou soldados. Foi tentador de início pensar como tal peculiaridade talvez indicasse o papel exclusivo exercido pela corporação na conformação das (futuras) identidades profissionais dos candidatos. Assim como eles, os PMs com os quais conversei também falavam coloquialmente “polícia” para se referir tanto à instituição quanto aos agentes. Ao menos em termos discursivos, candidatos e policiais soavam minimizar as particularidades que os individualizavam em prol dessa condição profissional maior, já que “a polícia” (instituição), da perspectiva nativa, era uma instituição formada por diferentes “polícias” (agentes).

No entanto, conforme o tempo passava, o exame mais atento dessas representações foi me mostrando que elas não espelhavam por igual aquilo que os candidatos compreendiam enquanto “a polícia”. Não se tratava de imagens refletidas a partir de espelhos completamente

planos, mas sim de superfícies irregulares ora mais côncavas, ora mais convexas, e que sempre produziam, por conta disso, diferenças na maneira como essas representações apareciam. Por vezes, quando os candidatos conversavam entre si acerca do tipo de “polícia” que eles seriam quando adentrassem “a polícia”, esses espelhos eram colocados uns frente aos outros, de maneira a multiplicar, rumo ao infinito, a reflexão dessas imagens. Afirmar-se, portanto, reflexo da corporação me parecia dizer muito mais sobre as diferenças em relação à compreensão nativa sobre “a polícia” do que qualquer outra coisa, em especial quanto à suposta completa diluição da individualidade e subjetividade desses sujeitos na imagem de uma força policial como a PMERJ.

A dinâmica desse “jogo de espelhos”, com efeito, se desdobra também na dialética reflexiva criada em torno de outras duas identidades que aparecem associadas ao “polícia”. Em primeiro lugar, o “milícia” merece destaque como um desses possíveis “reflexos” por esses sujeitos participarem ativamente da dinâmica sugerida por esse “jogo”. Como vimos, as representações nativas sobre os milicianos também não espelham imagens sempre semelhantes, embora elas estabeleçam entre si algumas ligaduras importantes. Essas imagens não dividem meus interlocutores em dois grandes grupos de posicionamento estanque definidos como aqueles que “aderem” ou “rejeitam” os paramilitares. Dentro da lógica da “taxonomia moral” que sugeri, a oposição estabelecida entre “milícias” e “traficantes”, mesmo que construída em termos “ideais”, tende a colocar os primeiros ao lado dos “polícias” nesse espectro político. Porém, meus interlocutores percebem claramente que alguns dos elementos mobilizados tradicionalmente

como parte da identidade mítica dos paramilitares já não correspondem às práticas de muitas quadrilhas. Como mostrado, percebi um processo de poluição em curso sobre a identidade paramilitar na fala de alguns interlocutores, sobretudo pela relação crescente desses grupos com os mercados ilegais da droga. Como chamou minha atenção um candidato logo em nossas primeiras conversas: “OK, mas de que milícia tu tá falando?”.

Em conjunto com o “polícia” e o “milícia”, uma terceira imagem produzida por esse “jogo de espelhos” é o “pi-lícia”, dada a *condição liminar* entre “pé inchado” e “polícia” refletida em alguns interlocutores em meu campo, a exemplo de Wellington. Curiosamente, meu interlocutor nunca se valera de tal categoria, nem tampouco admitiu conhecê-la quando perguntado. Mas ouvindo atentamente o conteúdo das suas histórias sobre a *vida de polícia*, tive poucas razões para acreditar que ele de fato não a conhecesse. Em minha leitura, sua suposta ignorância era uma forma de, talvez, responder ao estigma que percebi nas falas de “polícias de verdade” sobre esses *liminoides*, que sempre reforçavam os resquícios de “impureza” da sua identidade civil.²⁰ Outro candidato muito próximo a mim, ecoando uma frase do seu pai – um subtenente reformado da PMERJ – conseguiu sintetizar alguns desses significados nativos ao dizer que o “pi-lícia” era “aquele que queria gozar com o pau do polícia”. O significado da analogia, em outras palavras, era que o principal motivo de esses sujeitos orbitarem em torno dos agentes policiais era tirar proveito desta proximidade em benefício próprio.

Mas tais relações, como procurei demonstrar, apresentam uma série de nuances que escapam dessa definição nativa mais apresada. Pelas histórias que ouvi, principalmente

da boca de Wellington, era comum perceber como “polícias” e “pi-lícias” negociavam mercadorias de diferentes ordens a todo momento, fazendo de um candidato como ele alguém que não se limitava a querer “gozar com o pau do polícia”, por um lado, nem tampouco um sujeito que se afirmava “polícia na prática, só faltando passar no concurso”, por outro. A meu ver, para usufruir mesmo que indiretamente das “vantagens” ligadas aos “ser polícia”, o “pi-lícia” se vê obrigado a oferecer algo em troca na relação com esses agentes. O “polícia” não é simplesmente alguém vampirizado pelos sujeitos que o cercam. Pelo contrário: sua condição profissional, por vezes, permite a ele instrumentalizar pessoas que lhe são próximas em prol da realização dos seus objetivos particulares. E isso envolve não apenas a constituição de diferentes mercados reputacionais fortemente territorializados em bairros pobres do Rio de Janeiro, mas também a articulação de “esquemas” através dessas comunidades morais com base nas relações de confiança e segredo estabelecidas entre esses homens.

Como no caso da “troia”, Wellington foi colocado em uma situação de maior fragilidade quando comparado aos agentes participantes da investigação, uma vez que o “pi-lícia” não somente se “infiltrou” sozinho na boca de fumo durante semanas, como também foi colocado na “linha de frente” da “operação” que levou à prisão dos traficantes. O candidato tinha plena consciência da sua posição inferior na hierarquia dessas comunidades, ao admitir que o comando dos “esquemas” que emergiam daí geralmente ficava a cargo dos “polícias”. No entanto, mesmo consciente disso, meu interlocutor afirmava ter prazer em executar as eventuais “missões” para as quais era designado, para além dos “bicos de segurança” que fazia. Sua

satisfação se relacionava não apenas ao fato de elas abrirem portas para o usufruto de dinheiro e *status* em lugares onde a polícia era lida como um “centro de poder local”. Da mesma forma, tão importante quanto isso é o fato de ele gozar dessas experiências, a exemplo de “fazer troia” em um casarão abandonado, invadir favelas, ou mesmo fazer orgias com prostitutas em um bordel. Os “pi-lícias” não enxergam tal posição subalterna como um estigma, mesmo que isso aparente ser um ônus a ser pago pela instrumentalização que muitos deles sofrem nas mãos dos “polícias”. Mesmo tratando-se de uma relação de troca hierárquica, ela é, ainda sim, uma via de mão dupla por permitir que surjam daí inúmeras relações sociais entre eles.

Por conta disso, as histórias reunidas ao longo do meu trabalho me fazem pensar que esse “jogo de espelhos” construído em torno das categorias “polícia”, “pi-lícia” e “milícia” reflete imagens de conteúdo e apelo fundamentalmente morais. Aquilo que reproduz ou distorce a “imagem ideal” de cada uma dessas categorias são os posicionamentos assumidos pelos sujeitos diante de situações experienciadas em seu cotidiano, onde os valores e interesses em jogo dependem do contexto a ser observado. Dentro dessa dinâmica, um “pi-lícia” pode ser ora estigmatizado, ora prestigiado por um “polícia”, ou mesmo as ações de um “milícia” podem aproximá-lo ou afastá-lo daquilo que meus interlocutores espelham sobre si como “a polícia”. Sob a perspectiva de Eilbaum (2012), as imagens refletidas por esse “jogo de espelhos” evocam *moralidades situacionais* que escapam de quaisquer estruturas sociais totalizantes. Não há, portanto, um mesmo princípio universal capaz de orientar todos esses conteúdos da mesma maneira.

Diante disso, duas questões correlatas se apresentam como apontamentos finais, embora não conclusivos: 1) os dados trabalhados neste artigo corroboram a necessidade *de se pensar os mercados ilegais urbanos na RMRJ para além de categorias crescentemente estéreis, e que cada vez mais perdem seu potencial analítico do ponto de vista empírico*. Mais do que definir a identidade de grupos armados e territórios como “do tráfico” ou “da milícia”, a dinâmica dos ilegalismos sugere perceber o caráter circular e transversal do poder nesta geopolítica do crime, de maneira a delinear comunidades políticas instáveis, e que se orientam por acordos fundados em moralidades fundamentalmente situacionais; 2) *é preciso compreender as forças policiais como parte inerente e capital desta mesma problemática*. As polícias, e sobretudo a PMERJ no tocante ao Rio de Janeiro, são força motriz não apenas da distribuição desigual da violência letal na metrópole no tempo e no espaço. Elas se apresentam também (e cada vez mais) enquanto força motriz a disputar os sentidos da vida urbana para uma parcela significativa da juventude periférica, que enxerga a carreira policial enquanto projeto emancipador da sua condição precária em termos não apenas materiais, mas também simbólicos. Nos moldes ensaiados por Prata (2019) e Feltrán (2021), “ser policial” para Wellington e muitos outros jovens com os quais convivi é vislumbrar também a dimensão política do “tornar-se jagunço”, notadamente em resposta a uma demanda ressentida e frustrada por direitos e integração no âmbito de uma sociedade de consumo periférica e profundamente desigual.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9246-6462>

Colégio Pedro II. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

eduardo.rodrigues.1@cp2.edu.br

Notas

- (1) Um “esquema” descreve o arranjo de relações de caráter pessoal voltadas para a operação de algum mercado encravado nas dobras do legal-ilegal. Na ausência de mecanismos formais de regulação e produção de previsibilidade, bem como pela sua interface com dinâmicas criminais, um “esquema” impescinde de mecanismos regulatórios baseados na *confiança* e no *segredo* entre os seus partícipes para que possa se realizar. Sobre isso, ver Costa e Oliveira (2014) e Rodrigues (2022).
- (2) Durante o período do campo, o “cursinho preparatório” onde fiz inicialmente minha observação participante oferecia grade de disciplinas baseada no exame intelectual dos últimos concursos para “soldado” realizados até então (2010 e 2014). Neles, a PMERJ exigiu conhecimentos teóricos nas seguintes disciplinas: língua portuguesa instrumental, redação, história, geografia, sociologia, legislação de trânsito, direitos humanos e informática. Por ser licenciado em geografia e doutorando em antropologia na época, meu contato inicial com os candidatos se desenvolveu a partir da minha posição enquanto “monitor informal” das disciplinas do campo das “humanidades”.
- (3) “Vida de polícia” é uma categoria nativa do universo policial do Rio de Janeiro, e que ouvi da boca de PMs e candidatos ao longo do meu campo. Ela descreve as peculiaridades relativas à rotina diária do trabalho policial e características mais gerais do estilo de vida dos agentes relacionados aos seus riscos e oportunidades. Histórias sobre a “vida de polícia” normalmente mobilizam elementos centrais da “subcultura policial” (Reiner, 2004) muito ligados ao senso de missão policial, o desejo de ação, a divisão “nós/eles” entre policiais e civis, visões conservadoras e autoritárias de mundo, etc.
- (4) Referência ao revólver calibre .38 milímetros.
- (5) Embora tradicionalmente a idade limite para o concurso de “soldado PM” fosse 30 anos, havia uma disputa jurídica na época do campo por conta das contestações ao PL n. 346/19, de autoria da deputada estadual Martha Rocha, que modificou a idade máxima de ingresso na carreira para 35 anos. Mesmo aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), o projeto foi vetado pelo então governador Wilson Witzel a pedido da própria PMERJ. Ainda em 2019, a Alerj derrubou o veto do governador, que tentou durante meses anular a lei e manter a idade máxima em 30 anos. Pela insegurança jurídica da situação, alguns candidatos como Wellington decidiram tentar a prova e, caso desclassificados pela idade, seus empossamentos poderiam ser disputados, teoricamente, na justiça. Em todo caso, no concurso seguinte para “soldado”, realizado em 2024, a questão foi pacificada com a idade máxima fixada pelo edital em 32 anos.
- (6) O salário inicial de um “soldado da PMERJ”, na época do campo, era de R\$3.452,55 brutos.
- (7) A “sacanagem”, no universo da PMERJ, é uma outra categoria nativa que descreve as práticas ilegais cometidas pelos agentes para auferir renda.

- (8) Outra categoria nativa do universo da PMERJ, usada pejorativamente para designar agentes que não assumem funções mais operacionais do trabalho policial, como aquelas ligadas ao trabalho nas ruas. Ser “água de salsicha” é ser um “polícia que não fede nem cheira”, o oposto do PM corajoso e valente, o “polícia brabo” ou mesmo o “polícia pica das galáxias”.
- (9) Esses lugares particulares, que denominei *lugares de polícia*, são espaços que não correspondem ao sentido estritamente geográfico do termo, mas sim, como defende Massey (1991), a um recorte particularizado no espaço que agrega certa “constelação de relações sociais” acerca de experiências compartilhadas entre os sujeitos – inclusive sobre o que é “ser polícia”. Da mesma forma, nos *lugares de polícia* a territorialidade policial não é exercida exclusivamente pelos papéis que os agentes assumem quando em serviço. Trata-se, por outro lado, de espaços onde a presença de policiais enquanto seus moradores ou frequentadores assíduos implica algum controle sobre a circulação local de mercadorias, pessoas e informações. Para um debate metodológico sobre a construção analítica da categoria, ver Rodrigues (2023).
- (10) Ainda na chave analítica sugerida por Mizrahi (2018), a noção de “pessoa masculina” no universo policial militar parece manter, nesse sentido, íntima relação com os apontamentos da autora sobre as interseções entre as masculinidades do universo do funk, do tráfico e da própria contravenção, ou mesmo com outras “masculinidades violentas” estudadas por Ceccheto (2004) em relação ao universo dos lutadores de jiu-jitsu, ou mesmo Monteiro (2003) em relação às torcidas de futebol. Uma parte importante dos candidatos que conheci, inclusive, transitava com frequência por esses outros dois universos culturais no Rio de Janeiro, ou mesmo tinha passagem pelo “mundo do crime” enquanto ex-traficantes ou assaltantes.
- (11) Em meu campo, assim como no caso do “polícia”, meus interlocutores fossem eles civis ou policiais se referiam aos integrantes de grupos de milicianos simplesmente como alguém que era “milícia”.
- (12) Categoria nativa usada por PMs para se referir a pessoas que, supostamente, possuem algum envolvimento com o uso ou comércio de drogas ilícitas. Sobre isso, ver Cruz e Costa (2021).
- (13) Serviço reservado da PMERJ, responsável pelo setor de “inteligência”.
- (14) Alcinha para alcaguete.
- (15) Gíria para usuário de crack.
- (16) “Charlie” faz referência a “Papa Charlie”, nome dado informalmente a qualquer policial civil de acordo com o jargão policial fluminense.
- (17) Gíria para consumo de cocaína.
- (18) “Mike” faz referência a “Papa Mike”, nome dado informalmente a qualquer policial militar de acordo com o jargão policial fluminense.
- (19) Segundo o seu sítio oficial, o “Segurança Presente” é um modelo de policiamento de proximidade que complementa a atuação da PMERJ. Ele tem como principal objetivo promover ações de segurança pública, que visam construir um ambiente mais seguro nas suas regiões de atuação – geralmente bairros comerciais e turísticos, com grande movimento de transeuntes. O efetivo é formado por PMs, agentes civis (egressos das Forças Armadas) e assistentes sociais, sendo o patrulhamento feito a pé, de bicicleta, de motocicleta e viaturas. O programa conta hoje com 40 unidades espalhadas pela capital e RMRJ, e é financiado a partir de convênios entre o Estado e o empresariado de cada uma das localidades que contam com a presença dos agentes. Para maiores informações sobre o programa, ver <https://www.seguranca presente.rj.gov.br/>.

(20) Pelos limites do artigo, a perspectiva dos "polícias" sobre sua relação com os "pi-lícias" não pôde ser aqui mais bem trabalhada. Sobre isso, ver Rodrigues (2024, no prelo).

Referências

- ALBERNAZ, E. R. (2020). Economias-políticas marginais: produtividade policial, vizinhanças radicais e a (re)produção cotidiana das desigualdades em uma favela de Niterói-RJ. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*. Niterói, n. 50, pp. 107-127.
- ALVES, J. C. de S. (2023). "Termo narcomilícia apaga papel da segurança pública na estrutura miliciana", afirma sociólogo. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2023/11/06/termo-narcomilicia-apaga-papel-da-seguranca-publica-na-estrutura-miliciana-afirma-sociologo>. Acesso em: 29 nov 2023.
- BAILEY, F. G. (1971). "Gifts and Poison". In: BAILEY, F. G. (org.). *Gifts and Poison: the politics of reputation*. Oxford, Basil Blackwell.
- BRAMA, L. (2019). *As diversas milícias do Rio de Janeiro: entre expansões práticas e semânticas*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- BRITO, D. C. de; SOUZA, J. L. C. de; LIMA, R. M. (2011). Policiais e o "bico": a formação de redes de trabalho paralelo de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 5, n. 1, pp. 156-171.
- CANO, I.; IOOTY, 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.
- CARVALHO, M.; ROCHA, L.; MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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 Heirich Böll.
- CASTRO, C. (2004). *O espírito militar: um antropólogo na caserna*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- CECCHETO, F. (2004). *Violência e estilos de masculinidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CONNELL, R. (1995). Masculinities: the social organization of masculinity. In: CONNELL, R. *Masculinities*. Oakland, University of California Press.
- CONNELL, R.; MESSERSCHMIDT, J. W. (2013). Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 21, n. 1, pp. 241-282.
- CORTES, V. (2015). *Espaço urbano e segurança pública: entre o público, o privado e o particular*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- COSTA, G. V. L. da; OLIVEIRA, G. F. (2014). Esquemas de fronteira em Corumbá (MS): Negócios além do legal e do ilegal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 207-232.

- CRUZ, F. N.; COSTA, P. A. (2021). É tudo ganso? A (in) distinção entre usuários e traficantes de drogas e seus limites na perspectiva dos policiais militares do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 14, pp. 243-261.
- DOUGLAS, M. (1976). *Pureza e perigo*. Lisboa, Edições 70.
- DUARTE, T. L. (2021). Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, v. 90, pp. 1-16.
- EILBAUM, L. (2012). *“O bairro fala”: conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense*. São Paulo, Hucitec.
- FELTRÁN, G. (2021). A política como violência. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*. Campos dos Goytacazes, v. 17, n. 2, pp. 228-257.
- FERREIRA, I. do C. (2021). *Entre mercadorias políticas e autos de resistência: memórias etnográficas de um oficial do extinto 1º BPM da PMERJ*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- FIGUEIREDO, A. C. (2024). “Tráfico, milícia, operações policiais e o ‘pulo do cria’: dinâmicas em torno da tomada de território”. In: PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (orgs.) *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022). *A segurança privada não controlada*. Disponível: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/18-anuario-2022-a-seguranca-privada-nao-controlada.pdf>. Acesso em: 12 mar 2023.
- GEERTZ, C. (1997). “Centros, reis e carisma: reflexões sobre o simbolismo do poder”. In: GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, Vozes.
- GOULART, F.; FLORENTINO, G. (orgs.) (2023). *Segurança privada, milícias e racismo institucional*. Rio de Janeiro, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial. Disponível em: <https://dmjracial.com/wp-content/uploads/2023/04/Seguranca-Privada-1.pdf>. Acesso em: 5 nov 2023.
- HORNBERGER, J. (2004). “My police – your police”: the informal privatisation of the police in the inner city of Johannesburg. *African Studies*. Joanesburgo, v. 63, n. 2, pp. 213-230.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C.; SANTOS JR., O.; LYRA, D.; DIRK, R.; RIBEIRO, R.; PETTI, D.; SAMPAIO, J. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf. Acesso: 22 jan 2022.
- KATZ, J. (1988). “Seductions and Repulsions of Crime”. In: KATZ, J. *Seductions of crime: moral and sensual attractions in doing evil*. Nova York, Basic Books.
- LEITE, M. (2012). Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 374-388.
- LOADER, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies*. Londres, v. 9, n. 3, pp. 323-345.
- LYNG, S. (2005). “Edgework and the risk-taking experience”. In: LYING, S. (org.). *Edgework: the sociology of risk-taking*. Nova York, Routledge.

- MACHADO DA SILVA, L. A. (2010). "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*. Salvador, v. 23, n. 59, pp. 283-300.
- MANSO, B. P. (2020). A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo, Todavia.
- MASSEY, D. (1991). A Global Sense of Place. *Marxism Today*. Londres, v.1, pp. 24-29.
- MCCRACKEN, G. (2007). Cultura e consumo: uma explicação teórica da estrutura e do movimento do significado cultural dos bens de consumo. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 99-115.
- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 19, pp. 13-25.
- MIZRAHI, M. (2018). "O Rio de Janeiro é uma terra de homens vaidosos": mulheres, masculinidade e dinheiro junto ao funk carioca. *Cadernos Pagu*. Campinas, v. 52, pp.185-215.
- MONTEIRO, R. de A. (2003). "*Torcer, lutar, ao inimigo massacrar*": *Raça Rubro-Negra: uma etnografia sobre futebol, masculinidade e violência*. Rio de Janeiro, FGV.
- PARK, R. E. (1976). "A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (2024). "Introdução: o que há de novo na política das polícias brasileiras?" In: PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (orgs.). *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.
- PRATA, A. (2019). *Enquanto o mar quebrava na praia, os jagunços faziam o trabalho sujo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antonioprata/2019/11/minhaarmaminhasregras.shtml>. Acesso em: 14 nov 2022.
- RAMOS, L. dos S. (2017). *Entre a "judaria interna", a "pista salgada" e o "medo de se entregar": Uma etnografia das representações de medo entre policiais militares do Estado do Rio de Janeiro*. Monografia de bacharelado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- REINER, R. (2004). *A política da polícia*. São Paulo, Edusp.
- RODRIGUES, R.; RIBEIRO, E.; CANO, I. (2019). *A Segurança Privada no Rio de Janeiro e no Brasil: tamanho e evolução*. Rio de Janeiro, Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-02/boll_tamanho_evolucao_v4-10.02.pdf. Acesso em: 25 nov 2023.
- RODRIGUES, E. de O. (2022). *Sociedade dos esquemas: uma etnografia sobre candidatos à carreira policial militar no subúrbio carioca*. Tese de doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- _____. (2023). Police places: ethnographic notes about other police territorialities in the suburbs of Rio de Janeiro. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*. Florianópolis, v. 20.
- _____. (2024). Fake officers/real police: what are pi-lícias doing in the streets of Rio de Janeiro? *The Cambridge Journal of Anthropology*. Cambridge (no prelo).
- ROQUE, A. T. (2024). "'Não sou bandido, sou músico': uma etnografia sobre as relações entre o funk e a expansão miliciana no interior da Zona Oeste do Rio de Janeiro". In: PIRES, L., ALBERNAZ, E., RODRIGUES, E. (orgs.) *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.

- SILVA, G. B. da (2019). "*Quantos ainda vão morrer eu não sei*": o regime do arbítrio, curtição, morte e a vida em um lugar chamado de favela. Tese de doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- TOPALLI, V. (2005). "When being good is bad: an expansion of neutralization theory". *Criminology*. Ohio, v. 43, n. 3, pp. 797-836.
- TURNER, V. (2015). "Do liminar ao liminoide, no brincar, no fluxo e no ritual". In: TURNER, V. *Do ritual ao teatro: a seriedade humana de brincar*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- VELHO, G. (1981). "Projeto, emoção e orientação em sociedades complexas". In: VELHO, G. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WHYTE, W. F. (2005). *Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área pobre urbana degradada*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WIRTH, L. (1976). "O urbanismo como modo de vida". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 21, n. 2, pp. 89-101.

Texto recebido em 15/dez/2023

Texto aprovado em 22/abr/2024

“Mirrored reflections”: moral communities among “military police officers”, “militias”, and “pi-licias” in Rio de Janeiro

“Jogo de espelhos”: comunidades morais entre “polícias”, “milícias” e “pi-lícias” cariocas

Eduardo de Oliveira Rodrigues [1]

Abstract

The present paper sheds light on a little-known social actor in Rio de Janeiro's criminal landscape. “Pi-licias” are civilians who impersonate policemen in everyday life, working illegally for legitimate police officers in different ways. They are found in private security markets, as “informants” in parallel police investigations, or even as “auxiliary forces” in police and/or paramilitary raids against drug trafficking gangs. Based on ethnographic fieldwork with candidates for the military police career, the study aims to demonstrate how the “moral communities” founded among military police officers, militias, and “pi-licias” pave the way for illegal “schemes” that emerge from private security markets in Rio de Janeiro.

Keywords: policing; illegalisms; state; moralities; schemes.

Resumo

O presente artigo objetiva lançar luz sobre um ator social pouco conhecido da dinâmica criminal carioca. Os “pi-lícias” são civis “desejosos em ser polícia” na vida cotidiana, e que acabam eventualmente trabalhando ilegalmente para policiais de diferentes formas: no mercado da segurança privada, em funções mais “ocultas” do policiamento cotidiano enquanto “informantes” em investigações, ou mesmo tal qual “forças auxiliares” em operações policiais e/ou paramilitares contra o tráfico varejista. Baseado em trabalho de campo etnográfico junto a candidatos à carreira policial militar no Rio de Janeiro, pretendendo demonstrar que a fundação de “comunidades morais” entre “pi-licias”, policiais militares e milicianos é fundamental para o agenciamento de alguns “esquemas” criados a partir dos mercados ilegais da segurança privada presentes na metrópole.

Palavras-chave: policiamento; ilegalismos; Estado; moralidades; esquemas.



Introduction: outlining the problem

Recent research findings on illegal markets and armed groups in Rio de Janeiro have highlighted significant geopolitical changes in the city's metropolitan region (RMRJ). Traditional representations that address illicit drug traffickers as the primary "enemy" of state security forces (Machado da Silva, 2010; Misse, 2011; Leite, 2012), as opposed to militias protecting favelas and poor neighbourhoods from drug trafficking (Zaluar & Conceição, 2007; Cano & Iooty, 2008), seem insufficient in understanding Rio's contemporary criminal context. Authors such as Hirata et al. (2021), Duarte (2021), Carvalho Rocha and Motta (2023), Figueiredo (2024), and Roque (2024) reveal overlapping practices among both criminal groups, leading to new problematisations about the analytical boundaries of categories such as "drug trafficker" (Silva, 2019), "militiaman" (Brama, 2019) or even "narco-militiaman" (Alves, 2023).

Another significant (yet overshadowed) aspect of the ongoing criminal scenario is the sheer scale of the illegal private security agent workforce. It is estimated that since 2022, Brazil has been home to over a million private agents (FBSP, 2022, p. 6), closely associated with police and militia forces. A staggering half of this labour force operates outside legal

regulations (ibid., p. 7), resulting in a surplus of illegal protection services in the country. The Brazilian private security market operates within entangled networks with the police, spanning organisation, functioning, and recruitment (Brito, Souza and Lima, 2011, p. 168). In Rio, these markets are managed on trust-based relationships, notably between military police officers (PMs) who share the same environments in patrols and battalions (Cortes, 2015, p. 93). Even without legal authorisation to practice, civilians trusted by the officers are employed in private property protection, armed escorts, or patrolling public places. Data from PNAD/2017 shows that the state of Rio de Janeiro has 113.292 private security agents, which is 1.3 times the number of state officers (Rodrigues, Ribeiro and Cano, 2019). The lack of legal authorisation is a significant concern, with approximately 70% of the companies being unauthorized solely in the Baixada Fluminense region (Goulart & Florentino, 2023). The estimated figures for the capital and the rest of the state are yet to be determined.

However, in Rio's criminal landscapes, a figure remains largely unknown though playing a significant role in the interactions between the police and the illegal private security markets. The purpose of this article is to shed light on this shadowed player, known as "pi-lícias" by officers of the Rio de Janeiro Military Police (PMERJ). They are often found operating within illegal security

"schemes"¹ run by police officers, as well as serving in more covert roles as informants or auxiliary forces in police and/or paramilitary operations against retail drug trafficking.

The category's meaning is rather curious as it combines the prefix "pi" with the suffix "lícia". As per the military police jargon in Rio de Janeiro, "pi" denotes "swollen foot" and is used in a derogatory manner to describe any civilian as a potential alcohol abuser, as someone lacking the essential attributes – such as hierarchy and discipline (Castro, 2004) – of the "military spirit". On the other hand, the suffix "lícia" refers to the term "polícia" ("police" in Portuguese) that officers use indiscriminately in their daily lives to refer to PMERJ and its personnel. In a nutshell, a "pi-lícia" is a civilian who strives to become or at least appear to be a "real policeman". Yet what truly caught "pi-lícias" between the civilian and police worlds is not just their "desire" (never fully realised) to be part of the cop universe. As we will see, their material and symbolic proximity to the PMs is ambivalent: they are partially able to capitalise on some of the benefits of this proximity, while having their "desire to be police" instrumentalised by the officers for other purposes.

In this sense, the article describes the "moral communities" (Bailey, 1971) among police officers, "pi-lícias," and militias underpinning illegal private security schemes in Rio de Janeiro. In response to the Dossier

"Illegalisms and the Production of the City", I address those legal-illegal entanglements to demonstrate how law enforcement agencies are viewed as important "centres of power" (Geertz, 1997, p. 187) for the urban poor in Brazil. I argue that police forces in Rio de Janeiro serve as a cultural model that influences the local "urbanism" through a "set of attitudes and ideas" that reinforce "collective forms of behaviour and social control", as described by Wirth (1976, p. 107). My argument is that police forces have been increasingly involved in the social production of urban Rio de Janeiro, redefining our understanding of "the police" beyond its institutional environments.

To support my arguments, I base my analysis on data crafted over a period of 15 months (from July 2019 to September 2020) through ethnographic fieldwork. During this time, I observed hundreds of candidates taking the PMERJ exams. Some of these candidates had personal experiences with the police due to their jobs in security companies run by agents. One such candidate was Wellington, a "pi-lícia" who was formally trying to join the force for a second time. Wellington's story highlights two crucial points. First, it reveals the connections between the police, militias, and "pi-lícias" in the "protection markets" operating in Rio de Janeiro "through, above, below and beyond the state" (Loader, 2000, p. 238). Second, it provides insights into the

growing political autonomy of police forces in Brazil (Pires, Albernaz and Rodrigues, 2024) by demonstrating how they dispute the meanings of everyday life in poor Brazilian peripheries and favelas through legal and illegal practices (Manso, 2020; Feltrán, 2021).

The article is divided into two main sections. The first section discusses Wellington's life in light of his interactions with PMs and militiamen. I explore initially how these relationships bound "moral communities" in Rio's neglected areas, where "reputational markets" energise the appeal of a police career to many. The second section focuses on a particular event in the candidate's history when he was placed illegally inside a "drug house" to serve as an informant for a police investigation. Even though he was not a legitimate officer or militiaman, Wellington's active role in the investigation shows us how these "communities" facilitate illegal policing practices often perpetrated by "pi-lícias." In conclusion, the article suggests that the relationship between police officers, pi-lícias, and militias function as an unstable dynamic of moral and political "mirrored reflections".

Wellington's trajectory

During my first week in the fieldwork, I encountered Wellington and other candidates who seemed disinterested in the subjects covered in the intellectual exams for the police.² One day, during a break in one of the classes, Wellington and his companions decided to go out and have a coffee to overcome their laziness on a rainy Saturday morning. When I asked if I could join them, they did not object. We went down together and got coffee from a vending machine at the hall entrance where the lifts were located. We then went onto a covered balcony to chat for a few minutes. While sipping his coffee, Wellington grumbled about the relevance of certain exam topics: "*Will I calculate drug seizures in Excel? Do I have to know Dom Pedro's (First Brazilian emperor) birthday to complete a Police Report? Fuck, aren't the exams for the Military Police? Bro, do I have to know where the sun rises to shoot?*".

Wellington had a very confident and outgoing personality that made him stand out in his social environment. He was popular among his classmates, who found him humorous, articulate and engaging. Due to his older appearance and communication

skills, Wellington had a certain leadership role among his younger peers, who respected him for his reputation. This reputation was built on the stories he told and the way he presented himself, which contributed to his social status within the group. As Bailey (1971, p. 12) observes, reputations are formed within a community based on the stories that circulate among its members. These stories shape how people perceive others and define hierarchies and patterns of inclusion/exclusion within the group. Wellington's reputation was that of an ex-military man who knew the ins and outs of *cop life*.³ He had an impressive insider's knowledge of law enforcement, even though he was not yet a formal member of the police.

On that morning, he told me that he could have been in the PMERJ for almost 10 years. He took the 2010 exams but couldn't pass because he failed the IT test. He was very upset about the classes because he feared failing again due to his difficulty with numbers. Wellington was still a member of the Air Force when he tried the exam for the first time. He joined the military when he was 18, after completing high school. At the age of 24, he left the Air Force when his six-year temporary service ended, attempting to become a PM to continue the military path that several men in his family and

neighbourhood had followed. Although he regretted not succeeding, he believed it had its good side. He said, "Dude, I'll tell you: if I'd joined the police at that time, I'd have died". Wellington justified his statement by saying that he used to carry his "oitão" (big eight)⁴ everywhere, getting into fights and collecting many enemies in his youth. I listened to all this in silence, quite intrigued, trying to imagine the kind of enemies he had collected to carry a gun and fear being killed. However, I decided to keep quiet and wait for other opportunities to learn more about his life. After all, as Doc once explained to Whyte (2005, p. 303), "Stop asking questions. Hang around and you'll learn the answers in the long run".

I was able to understand his statement over time as I gradually pieced together fragments of Wellington's "biographical mosaic". At the age of thirty-three,⁵ my interlocutor was working as a sales representative for a hospital equipment company. The job – the first in his life with a formal contract – was far from "good pay". Yet it was something, according to Wellington, more "concrete" than the "gig jobs" he had done for a long time elsewhere, mainly in the private security market. Married for fourteen years and with two children, he credits the

birth of his second child five years ago as the main reason why he has taken life "slower" since then. His new work routine took up a large part of his time from Monday to Friday, with the weekend being dedicated to his family or occasional work trips to visit clients in Rio's hinterland. All this, nevertheless, did not stop him from taking trips to meet one of his two "mistresses" or even go out with friends away from his wife's eyes. His salary of approximately three thousand reais (six hundred dollars) was spent in this way: on some family expenses, on occasional "evenings out", and on occasional "treats" for his "mistresses" like money to get a manicure, buy lingerie or paying bills such as electricity, water and gas.

"Getting money" was always the main reason for Wellington to consider PMERJ as a professional life option once again. He believed that the economic gains in the force – legal or illegal – could improve the condition of all involved in his family and (extra)marital adventures. Becoming a PM created a dilemma for him, explained through a common native representation of cop life that I heard from many other candidates and some agents throughout the fieldwork. Roughly speaking, they claimed that "every PM, to get respected, must have a mistress" and that the reputation of virile is allegedly one of the reasons why cops get involved in corruption, given the incompatibility of the "lusty lifestyle" with low salaries.⁶ Wellington summarised the argument: "You take a more 'hardened' 'policeman'... like a 'long-term

sergeant'. He'll have to provide for at least his ex-wife, wife, son... not to mention the 'sluts' he fucks. How can he handle all of this if not entering the 'sacanagem'?"

Wellington's professional expectations in the police were not random, but the result of his unconventional professional career path. Due to his large physique, martial arts skills, and military training in the Air Force, he started receiving invitations to work as a bouncer in various establishments such as nightclubs, brothels, concert halls, small commercial galleries, and corner shops. Initially working weekends or evenings to supplement his salary, he eventually dedicated himself entirely to these "gig jobs" after leaving the military. In these occasions, he got to know legitimate police officers who worked informally like him, as well as other cops who employed their military peers or trusted civilians in their security firms. These connections led Wellington to take the PMERJ exams in 2010 after leaving the Air Force. The officers he had become close to play an essential role in both his professional and personal life.

My interlocutor always took pride in his close ties with law enforcement agents, claiming it provided certain "advantages." He mentioned that most of his security jobs came through referrals from his police friends. The civilians working in these roles typically had no formal training; instead, they entered the field through connections with legitimate agents or other civilians close to the police. According to Wellington, individuals were

chosen based on their reputation and performance, with the expectation that they would meet the standards set by their police employers: "To work as a bouncer, you have to know how to be a real badass sometimes. If you act like a "água de salsicha" (sausage water)",⁸ no one will call you back". He emphasised the need for bravery, courage, firearm expertise, and combat skills to establish a strong presence in the market and gain recognition among cops involved in these activities. The rates for these services varied depending on the specific requirements of each situation:

"Sometimes, on a Saturday samba party, you could get a hundred, a hundred and fifty [reais] per night (twenty to thirty dollars). At the whorehouse you could earn more 'cause the owner was my 'mate' [the owner was a policeman]. But the really good stuff is when you work at fancy parties. I've taken up to two hundred and fifty a night (fifty dollars), plus food and personal lost belongings we could find at the end of the party."

Although proximity to the police significantly broadens the professional *possibilities* (Velho, 1981) for many, Wellington expressed his interest in joining the police not only in economic reasons. This brings to light two important points. Firstly, the notion of "respect" among the military police in Rio is driven by *fear* (Ramos, 2017). The ability to "harm someone" (*ibid.*, p. 20) is the primary *operator* (Bailey, 1971, p. 12) that establishes the hierarchy among members in

the police moral communities. For instance, I angrily asked Wellington once if he wanted to join the police "just for the money" since he was constantly trying to convince me to quit my job as a schoolteacher to try out for the PMERJ. Surprised by my irritation, he tried to explain why he was thinking of joining the police beyond the material benefits:

"Money is important, but that's not all. You don't understand me! Everyone wants to be 'friend to the police', right? Have you ever seen anyone looking for trouble with a policeman, like hitting on his wife or slapping his son? When shit happens, it's the 'cop' who decides whether you're right or wrong. If you know how to use your gun and badge, being a policeman can open many doors."

Wellington's explanation seemed to extend beyond simply seeking better "job opportunities," as he emphasised the importance of maintaining a good relationship with the police. Hornberger (2004, p. 213) illustrates that in precarious social contexts, establishing positive relations with the police can be crucial for the urban poor to survive. In regard to Brazilian peripheries, where police forces wield significant control and influence due to their high discretionary power (and low accountability) (Albernaz, 2020; Ferreira, 2021), many residents perceive the police and other armed criminal groups as the primary "centres of power" in the local social order. Candidates like Wellington observe how officers utilise

PMERJ as a "platform" to enhance their local reputation among neighbours, friends, and acquaintances in their residential, work, and leisure environments.⁹ In these areas, being recognised as a "friend," "acquaintance," "wife," "son," or at least as "someone close" to a "tough cop" paves the way for "gain respect" from locals.

The second important point relates to certain *hegemonic forms of masculinity* found in police moral communities. I understand "hegemony" in the Gramscian sense, as explained by Connell (1995), who emphasises gender as a place for exercising power also through culture. Hegemonic masculinity includes a set of behaviours that represent more honourable and widely recognised ways of "being a man" (Connell & Messerschmidt, 2013). These behaviours, however, depend on specific conditions within a particular time and place to be established as dominant.

Wellington regaled me with numerous tales of his success with women. He attributed his appeal to various factors, including carrying a gun, wearing clothing accessories associated with the police, and being accompanied by legitimate agents who could get him into exclusive venues. Through these stories, I learned that certain military-style grooming, bold jewellery, conspicuous watches, specific tattoos, and particular gestures were all part of the "material objects" (McCraken, 2007, p. 102) animating the performances of masculinity

within police communities. Additionally, I heard civilian acquaintances refer to the combination of a men's Invicta watches-style, a heavy chain necklace, and a gun as the "PM kit," as they noticed that agents did not part with these items. They believed these items helped officers recognise each other outside of uniform and served as a form of presentation in a dual world involving potential interactions with criminals and women. Displaying the "PM kit" signified to wrongdoers that a formidable officer was present, ready to respond to any threat while attracting women drawn to men associated with law enforcement.

Moreover, in line with Mizrahi (2018, p. 5), the "masculine person" within police communities emerges not only through the consumption of such material adornments, but also through the very presence of women flanking their members. Yet those gender performances have two particularities. 1) they are strongly associated with specific "moral regions" (Park, 1976) located in Rio's impoverished areas. 2) they are not performed exclusively by the officers, given their entanglement in the broader societal context in which the police operate. To summarise, being or appearing to be a policeman in these neighbourhoods embodies hegemonic forms of masculinity.¹⁰ And it is not surprising that many candidates, including Wellington, would prefer working as a cop in the city's poorer precincts than the

wealthier neighbourhoods, as the reputation of a policeman allows for a greater sense of control, influence and respect in these areas.

For all these reasons, Wellington could take advantage of his public recognition as someone belonging to the local police community. His appearance allowed him to blend in as an undercover agent while moving through various community spaces of living, working, and leisure:

"Every Sunday, a samba party was at the 'Águia de Prata'. There were days when police friends were hanging around, inviting me to sit in their box. I'd come up to join them, watching the girls and drinking whisky and beers. The girls were staring at us all the time! We'd just say: 'Hey you, come up here, now! The box was always packed with women. It felt like you were 'fishing'! Easy girls, easy sex."

The "Águia de Prata" was a samba school that had seen better days in Rio de Janeiro's carnival. Its president maintained strong bonds with the local crime scene, and "bicheiros", police officers, militias, and "pilícias" were familiar presences at local events. Just like in other police places, privileges such as access to the VIP area were allowed due to camaraderie with the police, militias, and bicheiros. Wellington also described some bars and clubs that he and other trusted men close to PMs were allowed to enter, or even a red-light circuit frequented with police

friends, where orgies affirmed vows of trust and secrecy. Taking part in these activities seemed to be fundamental for the positive galvanisation of these men's reputations and the political strengthening of their moral communities.

Although militias¹¹ also cohabit in these moral communities, my interlocutor mentioned that he had never been interested in permanently joining their ranks. He had only worked for militias in minor roles, such as collecting "security taxes" in his old neighbourhood while unarmed. A few years later, however, he occasionally took part in raids against drug traffickers as an "auxiliary force" in the invasion of favelas due to his military training. Because of his proximity to members of the militia policing his old neighbourhood, he admitted being harassed in the past to take on more responsible roles in the gang. However, he said he had never given in to the invitations for the reason of disagreeing with some of the criminal practices he had experienced as a local resident:

"At first, they [the militia] came up with a good idea. In my community, things got so much better when they came in. Things became quiet. There were no more robberies... all those junkies going to buy drugs. Shootings, noisy parties that let no one sleep... all that was over. Everyone approved their actions because nobody could take that shit anymore. But I've felt uncomfortable because

they did bad things too. Not bad things with bandits, junkies, or thieves... all of them must die! But, bro, threatening residents? They used to extort 40, 50 reais [8-10 dollars] monthly from the hot dog guy. The one who managed a corner shop had to pay 100 reais [20 dollars]. Everyone was forced to buy gas from their company. You know, that wasn't my "thing". If you want to 'clean' the neighbourhood, count me in. Now, extorting my neighbours? Fuck off!"

Wellington stopped working for the militia as soon as he started doing "security jobs," even though he could have made more money moving up in the paramilitaries' rank. Unlike some other candidates I met, he was less ambitious. For him, having a strong moral alignment in his professional career was more important than just economic gains. In the past, he refused to engage in "bad things" against innocent people, including extorting his neighbours in the local "protection rackets." However, he remained close to some of the militiamen because they frequented the same police places where other cops passed through. Some of these legitimate officers were also members of militia groups or were closely connected due to being stationed in battalions in the areas controlled by the paramilitaries in Rio's western suburbs.

My interlocutor emphasised that for some civilians, joining these groups was the best way to express their frustrated desire to "be a cop". Among the militia, in addition to many expelled officers, some civilians had attempted and failed to join the police force formally. "Pi-lícias" also represented this idiosyncrasy, as many of them had failed the police entrance exams - just like Wellington had. Yet, despite being closely related, "pi-lícia" and "militia" differed in how these social identities were connected to that of the "police". Like Wellington's case, the "pi-lícia" is someone who constantly strives to "be" or at least "appear" to be a police officer. A "pi-lícia" does not assert, but rather impersonates the police identity by utilising cultural objects or social performances associated with the police world. From the perspective of the police, every "pi-lícia" still retains residual elements of "civil pollution" in their social identity.

On the other hand, militiamen are not liminoids (Turner, 2015) living between the civilian and police worlds. They do not mimic the identity of the police since some paramilitaries are current or former police officers, firefighters, prison officers or military officers. Similarly, civilians who enter militia gangs tend to construct their identity and legitimacy much more in opposition

to drug traffickers – even if it increasingly occurs in "ideal" terms concerning on-the-ground action between both groups. For that reason, some militia's new criminal practices, particularly their involvement in drug trafficking, are taboos for Wellington and many other "police wanna-be" candidates.¹² Indeed, concerning police communities, some operators function as a "moral taxonomy" to hierarchise their civilian members, ranging ideally from purity (police) to dirty (drug trafficker). This categorisation, however, is not based on the physical attributes of things, as Douglas (1976, p. 55) explains, but rather on the morality within a specific social group. According to the author, taboos are "rules of behaviour" that exclude anything that threatens the symbolic order of a political entity, such as the communities centred around the police.

It is unsurprising then that poor residents of peripheries and favelas consider joining the military police for these benefits and privileges. In contexts of precarity, some civilians seek proximity to local centres of power such as drug gangs, militia groups, and the police, for the material and symbolic gains this affords. "Pi-lícias" are one outcome, among others, drawing the lines of Rio's criminal landscapes from police communities. Yet their desire to "become a cop" leads

us to the paper's next session: PMs' instrumentalisation of the pi-lícias' desire to emulate them. After all, why are they allowed to stick around legitimate police officers?

"Doing Troy"

While the narratives of warfare recounted in cop life differ from Homer's "the Iliad and the Odyssey" iconic poems, police officers in Rio de Janeiro adapt one of these tales in a very particular manner. When a military cop says he is "planning to do" or "doing Troy," he alludes to a set of strategic manoeuvres to ambush criminals typically (though not exclusively) in favelas. "Doing Troy" does not involve a spectacular TV-like police raid to confront criminals. Instead, it involves clandestine and illicit operations to monitor drug gang activities in areas of interest covertly. Once the moment is ripe, officers can then make a calculated move to attack, enhancing their chances of apprehending criminals and seizing drugs and weapons. The analogy drawn to the Greek myth of the "Trojan horse" lies in the shared use of "infiltration" into the enemy's territory to carry out a "surprise attack" – whether the enemy is a Trojan soldier or a Rio de Janeiro drug trafficker.

"Troy" operations can be done when most agents leave the favela, but a few stays behind hidden in strategically located houses. As criminal activities return without the police presence nearby, "Troy" agents can launch surprise attacks on the criminals or stay hidden for an extended period, waiting for a pre-arranged "second operation" with their peers. During this second operation, the officers can easily target and apprehend (or kill) the fleeing criminals by firing shots from windows or rooftops. "Troy" operations can also be planned using sensitive information obtained from legal or illegal police investigations held by the "P2",¹³ or with the help of "X-9s"¹⁴ to locate drugs and weapons, identify escape routes, or uncover hiding places of criminals.

Yet not only legitimate police officers participate in police operations in Rio de Janeiro. The moral communities described in the previous session pave the way for civilians to take part in these "schemes" as well. On one occasion, while visiting Wellington's home, he showed me his room and proudly took out of his wardrobe two old vests he had carefully stored for years. The first one was black, with the inscription "security helper" on the back – just like many other vests I

had seen commonly worn by private agents. My interlocutor told me that he had used it in different situations, such as when he committed his first murder, at the age of 22.

On a fateful Ash Wednesday, when he finished his shift at the petrol station he had been watching, Wellington saw two men on a motorbike slowing down near the bus stop where he was heading. Although the street was empty at 6:00 AM, they passed quickly and didn't notice him a few metres before the stop. At that moment, my interlocutor said his "police spirit" spoke louder: he put his hand on the "oitão" and quickly headed towards the men. While one of the robbers was collecting the victims' belongings, he cocked his gun and fired. Two of three shots hit the target. The man on the back fell backwards in agony while the motor driver fled along the empty avenue with civilians running from the shooting. My interlocutor approached the robber, opened the visor of his helmet and, in cold blood, unloaded his revolver. Another three shots to his face completed the job.

Before the murder, locals knew Wellington as a simple bouncer watching a petrol station. But the incident changed his reputation, forcing him to "disappear" until things calmed down. Police friends patrolling

the area warned him to "get out of the neighbourhood", saying that many people witnessed the murderer and that he had no legal permission to watch the station. Indeed, his closeness to the police brought him not always "advantages". He said avoiding some more dangerous parts of Rio's poor suburbs, particularly at night, because someone could recognize him as a "friend of the police". His fears were not without reason. At the time of fieldwork, Wellington had already committed three other murders - though no charges have been made against him. He did not consider himself a "professional killer" or a kind of "vigilante", asserting that all his victims were criminals killed in particular circumstances. Besides the bus stop robber, he shot dead two drug dealers during one of the "militia operations" he took part in. His fourth victim was also a "cracudo",¹⁵ executed with the complacency of close PMs after he confessed to allegedly mugging one of Wellington's mistresses.

Back in his room, I came across a second black vest that I had never seen before. It was made of sturdier and heavier material, yet relatively "soft", and had several compartments for weapons, magazines, radio transmitters, and other police gear. There was also an opening in the chest area

to insert what Wellington referred to as a "ceramic plate". I exclaimed, "Fuck, this vest looks just like the PM's! When did you wear it? Were you using it for shooting bandits?" Wellington was thrilled by my question and proudly replied, "You know, this one has a long story," explaining that the vest was a PMERJ's bulletproof vest given to him by a close policeman.

Wellington acquired the referred vest as a result of his involvement in a drug-related investigation. According to him, it was common for law enforcement officers to place trusted individuals in key locations to gather sensitive information. These individuals were not necessarily police officers, but ordinary civilians connected to the police, similar to what many "pi-lícias" are. When he was asked to "do Troy," Wellington had already left the Air Force and was making a living through gig jobs facilitated by his contacts in the private security market. In addition to work, he also encountered police presence in bars, nightclubs, and brothels that he frequented, where agents took on roles as managers, workers, or customers. As mentioned earlier, "militias" and "pi-lícias" like Wellington were also present in these locations, occasionally participating in illegal "schemes" coordinated by the police.

The referred "Troy" operation was planned by a "Charlie"¹⁶ named Jairo. He worked at a police station in Rio's downtown precinct, near a brothel watched by Wellington on weekends. Jairo and his colleagues were regulars at the parties, and the military policeman who gifted Wellington the vest had introduced him to Jairo because of a joint investigation by two law enforcement agencies: the Rio de Janeiro Civil Police and the PMERJ's intelligence division. An abandoned mansion was transformed into a "trap house" and had been monitored by the agents from a flat on the other side of the street. In a few weeks, some drug users and dealers had already been identified, and their phones had been tapped. However, in order to raid the house safely, Jairo said he needed more information about it from the inside. He was interested in learning more about the property's physical structure, how many drug sales points operated there, how many people worked in the business, whether they were always armed, and what weapons were used.

Although he was not a legitimate officer, Wellington enjoyed a good reputation among the police due to his military training and willingness to accomplish any "mission". Jairo needed a trustworthy and unsuspecting civilian with all these characteristics to be planted into the trap

house. Wellington seemed perfect for the job. *"So, dude, the civil cop invited me to help with the investigations. Damn, it was a lot of responsibility! I started going there like a junkie. I grew a beard and hair and wore dirty clothes. I made mental notes about everything inside the mansion, just like I was asked to. And then I reported everything to Jairo."* Euphoric, Wellington recounted how he had to buy cocaine vials and pretend to consume them just as other users did. He even had to really "dar um tiro" (to shoot)¹⁷ once because one of the dealers decided to share a vial near Wellington, inviting him to join them. Despite these imponderables, the vital information needed to conclude the investigation was gathered quickly.

In the end, Jairo and the other agents were impressed with Wellington's performance during the investigation. He and another legitimate undercover cop were then placed inside the house on the day of the invasion. They were responsible for monitoring the scene from the inside and effectively communicating the best time for the other agents to break in. Dozens of undercover "Charlies" and "Mikes",¹⁸ confident in the team's communication, waited for their sign in unmarked vehicles outside the mansion. A few other "Segurança Presente"¹⁹ agents were in the flat used during the investigation. Wellington

recounted the story with great satisfaction, emphasising that all the action began when he texted Jairo on the phone:

"The house was a fucking mess! They used to sell coke, crack and marijuana there, but other people were already living with the traffickers and junkies. On that day, someone started a fight in the backyard, and the armed bandits at the front door left their post to see what was happening. I thought: 'It's time!'. I texted Jairo, and in a few moments, the guys burst in. Everyone got into jail! They seized drugs, guns and money, taking everyone to the police station. I even had the chance to flash my badge! Man, I've never felt more alive! When they broke in and shouted: 'Freeze, police!', me and the other cop "doing Troy" got those motherfuckers by surprise as well. They weren't expecting it. They [the criminals] did not react!"

A central point in Wellington's experiences with the police revolves around how he deals with risk. When asked if he was afraid of taking unnecessary risks, he explained that he used to take on these 'missions' not just for economic gain, but also for the adrenaline rush and the opportunity to feel like a real cop. This attraction to high-risk situations is similar to the allure of extreme sports or dangerous professions, as argued by Lyng (2005, p. 5). The 'pi-lícias' I met seemed to enjoy a certain thrill when engaging in

deviant behaviours, such as feeling "sensual attractions" for crime or even pleasure in "doing evil", as Katz (1988) and Topalli (2005) discussed. It is essential to remember that fear, a key element within the notion of 'respect' in Rio's police communities, plays a significant role in shaping the concept of respect in the local police culture.

Even though he was not formally part of any police force, Wellington described all his actions as if he were a "real policeman." Indeed, he had actively contributed to the investigation by monitoring the trap house for weeks and by "doing Troy" – which paved the way for the final invasion. Despite taking on a riskier position alone as an "undercover fake cop" in a hostile environment, Wellington did not consider it a problem. Instead, he felt honoured for being someone trusted by "real cops," confirming his "vocation" to become a police officer in the near future. Yet as a candidate still trapped in a liminoid condition as a mere "pi-lícia," his first-hand experiences of cop life were intermittent. Only in specific situations was he able to embrace the full potential of "being a cop," albeit in a secondary position within the moral ranks binding police communities. Venturing into risky situations like "doing Troy" was how Wellington and other "pi-lícias" vented their "lust for the police," though it usually came with the potential for a high price for mobilising the police identity.

Final remarks: mirrored reflections

During my fieldwork, I soon noticed that candidates referred to themselves as "future police" rather than using individualising terms like police officers, cops, agents, or military police soldiers. At first, this seemed to indicate the significant influence of the police organisation in shaping their professional identities. Even the established police officers commonly used "police" to refer to the organisation and its personnel. Both prospective recruits and police officers seemed to emphasise their collective professional identity as "police" (organisation) rather than their individual identity (officers) within the force.

However, as time passed, I realised that candidates' representations of the "police" were not the same. These representations were not images reflected completely flat but rather from concave or convex mirrors, which always produced differences in how they appeared. Sometimes, when candidates expressed what kind of 'police' they would be when they joined the 'police', these mirrors were placed in front of each other, creating an infinite loop of reflections. Thus, it seemed to me that native claims to mirror the identity

of the police organisation actually highlighted the differences in how candidates perceive the idea of "police," rather than the complete assimilation of each prospective officer's individuality and subjectivity into the image of the PMERJ.

Those "mirrored reflections" also occur between two other identities associated with the police. Firstly, the "militia" should be highlighted as one of these potential "reflections", though, as argued, they do not always mirror similar images among militiamen. My interlocutors are not divided into two large, fixed-position groups defined as those who "adhere to" or "reject" the paramilitaries. Instead, the moral opposition established between "militias" and "drug traffickers," even if considered in "ideal" terms, tends to place the former alongside the "police" in this political spectrum. However, my interlocutors see that some of the elements traditionally associated with the paramilitaries' mythical identity no longer correspond to the practices of many gangs. As shown, I have observed an ongoing process of pollution of the paramilitary identity, according to some interlocutors, mainly because of their increasing proximity to the illegal drug markets. As one candidate pointed out to me during our initial conversations: "OK, but what militia are you talking about?"

Alongside 'policeman' and 'militia', a third mirrored reflection that emerges is the 'pi-lícia,' representing the individuals living in the blurred boundaries between civilian and police worlds, such as Wellington. Interestingly, he claimed to have never heard about "pi-lícias". But upon closely listening to his stories about "cop life", it became apparent that he was likely familiar with the concept. In my interpretation, his pretended ignorance may have responded to the stigma I noticed in the conversations of "real policemen" about these limonoids, who continually reinforced the 'impure' remnants of their civilian identity.²⁰ Another police career interlocutor, heavily influenced by his father, a retired sub-lieutenant from PMERJ, managed to capture some of the intrinsic meanings when he described 'pi-lícia' as 'someone who wants to take advantage of cops.' For him, "pi-lícias" were associated with police officers for personal benefits.

However, as I have tried to show, these relationships present a series of nuances that escape this hasty native definition. From the stories I heard, mainly from Wellington, it was common to realize how "cops" and "pi-lícias" traded goods of different kinds all the time. This made a candidate like him someone who did not just want to "take advantage of cops" on the one hand, nor a guy who

claimed to be a "cop in practice, just needing the badge" on the other. In my view, in order to enjoy, even indirectly, the "advantages" linked to "being a cop", the "pi-lícia" is obliged to offer something in return for his relationship with these agents. A police agent is not simply someone whom the people around him manipulate. On the contrary, his professional status sometimes allows him to manipulate people close to him to achieve his goals. Moreover, this involves not only the formation of different reputational markets that are strongly territorialised in poor neighbourhoods in Rio de Janeiro but also the arrangement of "schemes" through these moral communities based on the relationships of trust and secrecy established between these men.

In reality, when "doing Troy", the police placed Wellington in a more fragile situation when compared to the agents taking part in the investigation. He was not only "infiltrated" in the "trap house" on his own for weeks, but was also placed on the police raid that arrested the traffickers. The candidate was fully aware of his lower position in the hierarchy of these police communities, admitting his submission to his police peers. However, Wellington said he enjoyed carrying out any "missions" he was assigned beyond the "security jobs" he did. His satisfaction was related not only to the fact that they opened

doors to the enjoyment of money and status in places where the police were seen as a local "centre of power". Equally important was the fact that he enjoyed these experiences, such as "doing Troy" in an abandoned house, raiding favelas, or even having orgies with prostitutes in a brothel. The "pi-lícias" do not see this subordinated position as a stigma, even though it seems to be a burden to be paid for the instrumentalisation that many of them suffer at the hands of the police. Even though it is hierarchical, it is still a two-way relationship.

The experiences I have encountered in my work have led me to believe that the way people perceive the categories of "police," "pi-lícia," and "militia" reflects a fundamentally moral content and appeal in a sort of "mirror reflections". How these social categories are portrayed or distorted depends on individuals' positions in response to their daily life situations, where values and interests are context-dependent. In this dynamic, a "pi-lícia" may be stigmatised or praised by a "policeman." The actions of a "militia" can bring them closer to or farther away from what my interlocutors consider to be "the police." According to Eilbaum (2012), these "mirrored reflections" evoke situational moralities that defy any overarching social

structures. Consequently, no single universal principle is capable of guiding all these contents in the same way.

As non-definitive conclusions, the article addresses two key issues: 1) The data presented here emphasises the need to rethink how we view urban illegal markets in the RMRJ. Rather than categorising armed groups and territories as simply "drug trafficking" or "militia," it is essential to understand the complex and interrelated nature of power in this criminal landscape. This involves examining the fluctuating political communities guided by situational moralities; 2) It is crucial to recognise the role of the police forces, particularly the PMERJ in Rio de Janeiro, in perpetuating unequal distribution of lethal violence in the city. Moreover, the police force is increasingly influential in shaping the perceptions and aspirations of peripheral youth. Many young people see joining the police as a way to improve their lives, both materially and symbolically. This aligns with the view expressed by Prata (2019) and Feltrán (2021) that becoming a "jagunço" for individuals like Wellington is also a political statement in response to unmet demands for rights and integration in a society marked by profound inequality.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9246-6462>

Colégio Pedro II. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

eduardo.rodrigues.1@cp2.edu.br

Notes

- (1) It should be noted that a "scheme" refers to a personal relationship-based arrangement for operating a given illegal market. In the absence of formal regulatory mechanisms over transactions, a "scheme" always requires trust and secrecy between its participants. Additional information on this topic can be found in the works of Costa & Oliveira (2014) and Rodrigues (2022).
- (2) The preparation course where I first conducted my participant observation provided a training program based on previous intellectual exams held by PMERJ in 2010 and 2014. Theoretical knowledge was required in various subjects, including Portuguese grammar and writing, history, geography, sociology, traffic legislation, human rights, and IT. As a geographer and anthropology PhD student at the time, my initial interactions with candidates developed from my role as an informal monitor in the humanities field.
- (3) During my fieldwork, I discovered that "cop life" is a term used by police officers in Rio de Janeiro to describe the unique aspects of their daily routine and lifestyle. This term encompasses the risks and opportunities associated with police work. Stories about cop life often involve elements of the "police subculture" (Reiner, 2004), which is closely related to the sense of mission among police officers, their desire for action, and their conservative and authoritarian worldviews. The "us/them" division between police and civilians is also a significant part of this subculture.
- (4) Reference in Portuguese to the .38 millimetre calibre revolver.
- (5) The maximum age limit for entering the military police career in Rio de Janeiro was traditionally 30 years old. However, a legal dispute arose due to challenges to Bill 346/19, authored by state deputy Martha Rocha, which changed the maximum age limit to 35. The bill was approved by the Rio de Janeiro State Legislative Assembly (ALERJ) but was vetoed by former governor Wilson Witzel at the request of the PMERJ. In 2019, the ALERJ overturned the governor's veto, which had tried for months to annul the law and keep the maximum age at 30. Due to the legal uncertainty of the situation, some candidates, like Wellington, decided to take the exams, and if they were disqualified due to their age, their appointments could theoretically be disputed in court. However, in the last PMERJ exams in 2024, state deputies and the government agreed on the maximum age limit of 32 years old.
- (6) At the time of fieldwork, the starting monthly salary in PMERJ was 3,452.55 reais (approximately 650 dollars). The minimum monthly wage in Brazil was 998 reais (200 dollars).
- (7) "Sacanagem" is a term used within Rio's police universe to describe the illegal activities carried out by officers for financial gain.

- (8) Another native category related to the PMERJ's universe. It is used to describe management cops who do not "have the guts" to work in the streets.
- (9) These specific spaces, which I term as 'police places', are not mere geographical locations. As Massey (1991) posits, they are specific spaces where a unique set of social relations converge around shared experiences, such as what it means 'to be a police officer'. Notably, police territoriality is not limited to officers' duties while on duty; it extends to spaces where the presence of police officers as residents or regulars implies a degree of control over the local circulation of goods, people, and information. For a methodological discussion on the police places, see Rodrigues (2023).
- (10) Following again Mizrahi's (2018) remarks, the notion of "masculine person" appears to overlap with other "violent masculinities" such as "funkeiros", drug traffickers, jiu-jitsu fighters (Cechetto, 2004) and football fans (Monteiro, 2003). In fact, many of the candidates I met often frequented these other cultural circles in Rio de Janeiro.
- (11) "Militia" in Rio de Janeiro refers to a paramilitary group or its members individually.
- (12) My interlocutors commonly called those groups "milícia de ganso" (goose militia). In PMERJ jargon, "ganso" is a native category used to describe drug users or dealers. See Cruz e Costa (2021).
- (13) PMERJ's intelligence agency.
- (14) "Snitch", police informant.
- (15) Crackhead in Brazilian Portuguese.
- (16) Civil Police officers in Rio's police jargon.
- (17) Slang for cocaine use.
- (18) Military Police officers in Rio's police jargon.
- (19) "Segurança Presente" is a private policing program that focuses on patrolling important commercial and tourist areas on foot, bicycles, motorcycles, and vehicles. Every patrol includes off-duty legitimate police officers, former military personnel, and civilians. Currently, there are 40 units located in the capital and RMRJ, funded through partnerships between the state and local businesses. For more details about the program, visit <https://www.segurancapresente.rj.gov.br/>.
- (20) See Rodrigues (2024, forthcoming).

References

- ALBERNAZ, E. R. (2020). Economias-políticas marginais: produtividade policial, vizinhanças radicais e a (re)produção cotidiana das desigualdades em uma favela de Niterói-RJ. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*. Niterói, n. 50, pp. 107-127.
- ALVES, J. C. de S. (2023). "Termo narcomilícia apaga papel da segurança pública na estrutura miliciana", afirma sociólogo. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2023/11/06/termo-narcomilicia-apaga-papel-da-seguranca-publica-na-estrutura-miliciana-afirma-sociologo>. Acesso em: 29 nov 2023.
- BAILEY, F. G. (1971). "Gifts and Poison". In: BAILEY, F. G. (org.). *Gifts and Poison: the politics of reputation*. Oxford, Basil Blackwell.
- BRAMA, L. (2019). *As diversas milícias do Rio de Janeiro: entre expansões práticas e semânticas*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- BRITO, D. C. de; SOUZA, J. L. C. de; LIMA, R. M. (2011). Policiais e o "bico": a formação de redes de trabalho paralelo de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 5, n. 1, pp. 156-171.
- CANO, I.; IOOTY, 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.
- CARVALHO, M.; ROCHA, L.; MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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 Heirich Böll.
- CASTRO, C. (2004). *O espírito militar: um antropólogo na caserna*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- CECCHETO, F. (2004). *Violência e estilos de masculinidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CONNELL, R. (1995). Masculinities: the social organization of masculinity. In: CONNELL, R. *Masculinities*. Oakland, University of California Press.
- CONNELL, R.; MESSERSCHMIDT, J. W. (2013). Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 21, n. 1, pp. 241-282.
- CORTES, V. (2015). *Espaço urbano e segurança pública: entre o público, o privado e o particular*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- COSTA, G. V. L. da; OLIVEIRA, G. F. (2014). Esquemas de fronteira em Corumbá (MS): Negócios além do legal e do ilegal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 207-232.
- CRUZ, F. N.; COSTA, P. A. (2021). É tudo ganso? A (in) distinção entre usuários e traficantes de drogas e seus limites na perspectiva dos policiais militares do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 14, pp. 243-261.

- DOUGLAS, M. (1976). *Pureza e Perigo*. Lisboa, Edições 70.
- DUARTE, T. L. (2021). Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, v. 90, pp. 1-16.
- EILBAUM, L. (2012). *“O bairro fala”: conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense*. São Paulo, Hucitec.
- FELTRÁN, G. (2021). A política como violência. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*. Campos dos Goytacazes, v. 17, n. 2, pp. 228-257.
- FERREIRA, I. do C. (2021). *Entre mercadorias políticas e autos de resistência: memórias etnográficas de um oficial do extinto 1º BPM da PMERJ*. Dissertação de mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- FIGUEIREDO, A. C. (2024). “Tráfico, milícia, operações policiais e o ‘pulo do cria’: dinâmicas em torno da tomada de território”. In: PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (orgs.) *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022). *A segurança privada não controlada*. Disponível: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/18-anuario-2022-a-seguranca-privada-nao-controlada.pdf>. Acesso em: 12 mar 2023.
- GEERTZ, C. (1997). “Centros, reis e carisma: reflexões sobre o simbolismo do poder”. In: GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, Vozes.
- GOULART, F.; FLORENTINO, G. (orgs.) (2023). *Segurança privada, milícias e racismo institucional*. Rio de Janeiro, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial. Disponível em: <https://dmjracial.com/wp-content/uploads/2023/04/Seguranca-Privada-1.pdf>. Acesso em: 5 nov 2023.
- HORNBERGER, J. (2004). “My police – your police”: the informal privatisation of the police in the inner city of Johannesburg. *African Studies*. Joanesburgo, v. 63, n. 2, pp. 213-230.
- HIRATA, D. V.; CARDOSO, A.; GRILLO, C.; SANTOS JR., O.; LYRA, D.; DIRK, R.; RIBEIRO, R.; PETTI, D.; SAMPAIO, J. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf. Acesso: 22 jan 2022.
- KATZ, J. (1988). “Seductions and Repulsions of Crime”. In: KATZ, J. *Seductions of crime: moral and sensual attractions in doing evil*. Nova York, Basic Books.
- LEITE, M. (2012). Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 374-388.
- LOADER, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies*. Londres, v. 9, n. 3, pp. 323-345.
- LYNG, S. (2005). “Edgework and the risk-taking experience”. In: LYING, S. (org.). *Edgework: the sociology of risk-taking*. Nova York, Routledge.

- MCCRACKEN, G. (2007). Cultura e consumo: uma explicação teórica da estrutura e do movimento do significado cultural dos bens de consumo. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 99-115.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (2010). "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*. Salvador, v. 23, n. 59, pp. 283-300.
- MANSO, B. P. (2020). A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo, Todavia.
- MASSEY, D. (1991). A Global Sense of Place. *Marxism Today*. Londres, v.1, pp. 24-29.
- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 19, pp. 13-25.
- MIZRAHI, M. (2018). "O Rio de Janeiro é uma terra de homens vaidosos": mulheres, masculinidade e dinheiro junto ao funk carioca. *Cadernos Pagu*. Campinas, v. 52, pp.185-215.
- MONTEIRO, R. de A. (2003). "*Torcer, lutar, ao inimigo massacrar*": *Raça Rubro-Negra: uma etnografia sobre futebol, masculinidade e violência*. Rio de Janeiro, FGV.
- PARK, R. E. (1976). "A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (2024). "Introdução: o que há de novo na política das polícias brasileiras?" In: PIRES, L.; ALBERNAZ, E.; RODRIGUES, E. (orgs.). *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.
- PRATA, A. (2019). *Enquanto o mar quebrava na praia, os jagunços faziam o trabalho sujo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antonioprata/2019/11/minhaarmaminhasregras.shtml>. Acesso em: 14 nov 2022.
- RAMOS, L. dos S. (2017). *Entre a "judaria interna", a "pista salgada" e o "medo de se entregar": Uma etnografia das representações de medo entre policiais militares do Estado do Rio de Janeiro*. Monografia de bacharelado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- REINER, R. (2004). *A política da polícia*. São Paulo, Edusp.
- RODRIGUES, R.; RIBEIRO, E.; CANO, I. (2019). *A Segurança Privada no Rio de Janeiro e no Brasil: tamanho e evolução*. Rio de Janeiro, Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-02/boll_tamanho_evolucao_v4-10.02.pdf. Acesso em: 25 nov 2023.
- RODRIGUES, E. de O. (2022). *Sociedade dos esquemas: uma etnografia sobre candidatos à carreira policial militar no subúrbio carioca*. Tese de doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- _____ (2023). Police places: ethnographic notes about other police territorialities in the suburbs of Rio de Janeiro. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*. Florianópolis, v. 20.
- _____ (2024). Fake officers/real police: what are pi-lícias doing in the streets of Rio de Janeiro? *The Cambridge Journal of Anthropology*. Cambridge (no prelo).
- ROQUE, A. T. (2024). "'Não sou bandido, sou músico': uma etnografia sobre as relações entre o funk e a expansão miliciana no interior da Zona Oeste do Rio de Janeiro". In: PIRES, L., ALBERNAZ, E., RODRIGUES, E. (orgs.) *Margens em disputa: ilegalismos, territórios armados e práticas militarizadas*. Rio de Janeiro, Autografia.

- SILVA, G. B. da (2019). "*Quantos ainda vão morrer eu não sei*": o regime do arbítrio, curtição, morte e a vida em um lugar chamado de favela. Tese de doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- TOPALLI, V. (2005). "When being good is bad: an expansion of neutralization theory". *Criminology*. Ohio, v. 43, n. 3, pp. 797-836.
- TURNER, V. (2015). "Do liminar ao liminoide, no brincar, no fluxo e no ritual". In: TURNER, V. *Do ritual ao teatro: a seriedade humana de brincar*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- VELHO, G. (1981). "Projeto, emoção e orientação em sociedades complexas". In: VELHO, G. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WHYTE, W. F. (2005). *Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área pobre urbana degradada*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WIRTH, L. (1976). "O urbanismo como modo de vida". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 21, n. 2, pp. 89-101.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

Received: December 15, 2023

Approved: April 22, 2024

Fronteiras urbanas, mercados em disputa: jogos de poder na produção de espaços

Urban borders, markets in dispute:
power games in the production of spaces

Larissa Gdynia Lacerda [I]
Vera da Silva Telles [II]

Resumo

Neste artigo, tomamos as frentes de expansão das fronteiras urbanas como espaços privilegiados para apreender os agenciamentos práticos, trama de atores e jogos de poder na produção dos mercados urbanos de terra e moradia em São Paulo. Presença hoje incontornável nesses lugares, os homens do PCC, em interação com essa trama intrincada de atores, atuam como operadores desses mercados e da gestão interna de territórios populares. O fato é que os negócios do PCC se expandem conforme também se expandem ocupações e assentamentos populares. No jogo ambivalente de proteção e extorsão, entre aceitação e coerção, mobilizam recursos de poder nos acordos e disputas, conflitos e acomodações que são constitutivos da produção e gestão dos mercados informais de terra e moradia.

Palavras-chave: mercados informais de terra e moradia; ocupações urbanas; gestão de espaços; PCC.

Abstract

In this article, we view the expansion fronts of urban borders as privileged spaces to understand practical agencies, the network of actors, and the power games involved in the production of urban land and housing markets in São Paulo. An unavoidable presence in those places today, the men of Primeiro Comando da Capital (PCC – First Capital Command), in interaction with this intricate network of actors, act as operators of these markets and the internal management of popular territories. The fact is that the PCC's businesses expand as occupations and precarious settlements expand. In the ambivalent game of protection and extortion, between acceptance and coercion, they mobilize power resources in agreements, disputes, conflicts, and accommodations that constitute the production and management of informal land and housing markets.

Keywords: *informal land and housing markets; urban occupations; space management; PCC.*



Nos últimos anos, a expansiva atuação de grupos armados nos mercados urbanos das grandes cidades brasileiras, sobretudo nos mercados imobiliários e de serviços urbanos, é apontada por estudiosos do tema e denunciada por moradores de diferentes localidades Brasil afora. No Rio de Janeiro, onde tal atuação se configura de forma paradigmática, diferentes pesquisas apontam a importância crescente da exploração econômica em torno da moradia e dos serviços urbanos para o modelo de negócios dos grupos armados, tanto das milícias como das facções do tráfico de drogas (Carvalho et al., 2023; Hirata et al., 2020; Benmergui e Gonçalves, 2019).

Em São Paulo, é cada vez mais frequente a presença de homens da maior facção paulista, o Primeiro Comando da Capital (PCC), nesses mercados. Entre fatos, rumores e histórias que se contam e circulam pelas *quebradas* das periferias da cidade, essa presença já faz parte das evidências incontornáveis no trabalho de campo de pesquisadores do urbano, como a aquisição e a apropriação de lotes para a própria moradia, conforme as regiões e circunstâncias de momento. Ou, então, como acontece nas situações descritas por Prieto e Verdi (2023), agenciam ocupações e definem critérios para distribuição seletiva dos lotes. Em outros lugares, entre rumores e suposições, pequenos edifícios e construções passam a compor, digamos assim, o estoque de moradias disponíveis, sob critérios também bastante seletivos, para recém-chegados e outros tantos indivíduos e famílias que buscam moradia nos territórios populares. O fato é que o PCC vem diversificando seus negócios em outros circuitos dos mercados ilegais (Feltran, 2018) e há evidências de seu envolvimento nos mercados informais

de terra e moradia para lavagem de dinheiro e estratégia para ampliar poder e influência nos territórios urbanos.

Diferente do que ocorre no Rio Janeiro, não há domínio de território, tampouco monopólio e controle dos serviços urbanos nos lugares em que instalam seus negócios. Sob outra ecologia de práticas, agenciamentos e alianças, os homens do PCC atuam como operadores desses mercados e da gestão interna de territórios populares, em interação com uma nebulosa de outros tantos atores (e interesses) presentes nesses lugares, como as ocupações de terra nas bordas da cidade. O fato é que as frentes de expansão das fronteiras urbanas figuram, hoje, como espaços privilegiados para apreender os agenciamentos práticos entre jogos de poder (e interesses) e a trama multifacetada de atores e seus recursos de ação e poder na produção dos mercados urbanos de terra e moradia, tal como se configuram nos dias atuais. Esta é a questão que propomos discutir neste texto.

Em vez de partir das dinâmicas, percursos e procedimentos do PCC e os expansivos mercados de bens ilícitos (aliás, já detalhados por uma vasta literatura), interessa-nos perscrutar as lógicas de produção e gestão dos espaços urbanos. Tomamos, como referência empírica, ocupações de terra recentes estabelecidas na fronteira norte da cidade de São Paulo, marcadas por grande precariedade e insegurança em meio a uma região ainda pouco adensada – contraponto do que poderíamos encontrar em outras regiões periféricas da cidade também pontilhadas por ocupações e assentamentos precários em meio a bairros urbanizados, favelas já consolidadas, conjuntos habitacionais e também, cifra dos tempos, mercados imobiliários em expansão.

Trata-se de uma fronteira urbana localizada entre a cidade e a floresta, aos pés da Serra da Cantareira, onde o rural e o urbano se encontram e se misturam, resultado das configurações particulares de um processo de urbanização que alcançou a região no final do século XX.¹ Em meio a restrições rurais e ambientais estabelecidas para a área, os loteamentos populares, no mais das vezes irregulares, foram abrindo sendas de ocupação urbana, alterando a paisagem local no decorrer das últimas décadas (Moreira, 2019).

O interesse dessa tão precária quanto expansiva região de fronteira dos mercados informais de terra e moradia está no fato de que foi possível acompanhar os meandros, momentos e fases de seu engendramento e as relações de poder aí inscritas.² Expansão, produção, gestão de mercados de terra e moradia: muito concretamente, práticas, agenciamentos e relações de poder que “fazem cidade” na medida que as formas de vida que aí vão se constelando ganham densidade conforme as temporalidades pelas quais materialidades são construídas, reivindicadas, negociadas, agenciadas na produção de um “mundo habitável” – casas, arruamentos, canalizações, redes de eletricidade e tudo o mais que compõe vida urbana. Materialidades construídas por via de acordos e agenciamentos nas fronteiras embaralhadas do formal-informal, legal-ilegal, entre improvisações de momento, instrumentalização das regulações urbanas, relações tensas e conflituosas com agentes públicos, com empresários interessados em expandir seus negócios na área, proprietários vizinhos, no mais das vezes com titulação duvidosa, também com as forças da ordem, fiscais da prefeitura, polícia ambiental, policiais militares.

Quer dizer, produção de mercados não é uma abstração. Em meio a uma conflitualidade latente ou aberta, envolve atores, formas de vida, interesses, expectativas e promessas de uma vida plausível, tudo isso em meio a práticas e agenciamentos situados para lidar com as urgências da vida, regidas pela insegurança entre ameaças de remoção e incertezas quanto ao futuro imediato. Isso acompanha a história urbana de nossas cidades, encontrando-se paralelos em outras tantas cidades da América Latina e nas metrópoles do assim chamado Sul Global, sendo constitutivo da assim chamada informalidade urbana que caracteriza o urbanismo dessas cidades (Roy, 2005 e 2011; Yiftachel, 2009).

No correr das últimas décadas, por aqui e alhures, espaços e territórios são atravessados pelos também expansivos circuitos dos mercados ilegais, de drogas, sobretudo (mas não apenas). Mais recentemente, há a presença de organizações criminosas e de poderes armados nas dinâmicas conflituosas de produção, gestão e governo desses territórios. Marcador dos tempos que correm, é situação que introduz um ponto de inflexão na história urbana recente, abrindo-se a uma ordem de questões que nos desafia quanto aos modos de descrever e de problematizar essas realidades urbanas.

Um “fazer ilícito das cidades” (*illicit city-making*), propõem Müller e Weegels (2022), que se alinham ao campo de estudos sobre “etnografias de infraestruturas”, tomando como lente analítica as materialidades urbanas nas quais se condensam relações de poder, disputas por autoridades, legitimidade e soberania e, também, controle, apropriação (ou expropriação) das riquezas circulantes. Poderes estatais, privados e ilícitos dependem da

construção e da manutenção dessas infraestruturas que moldam os terrenos econômico e político de seus interesses (em disputa), que “facilitam conexões, comércio, as redes e mobilidades que também reconfiguram políticas urbanas e contestações de poder e autoridade” (ibid., p. 233).

É nesta chave que Müller e Weegels (2022) propõem uma releitura das teses conhecidas de Tilly (1985), trazendo para o campo do urbano a analogia entre Estado e crime organizado nas disputas de soberania, de controle de território, de recursos de poder e de apropriação da riqueza circulante entre poderes estatais e atores ilícitos (milícias, paramilitares, gangues e outros grupos armados). Eis a questão: a presença de poderes armados, argumentam os autores, fazem das cidades arenas de soberanias em disputa justamente nos nexos que articulam regimes de acumulação (produção e circulação das riquezas urbanas) e formas de coerção (oferta de proteção, cobrança de impostos). Nessa formulação, os autores releem Tilly (1985 e 1992) com foco na sua sociologia histórica acerca da formação dos Estados ocidentais, para colocar em foco as formas de soberania (em disputa) e de governo urbano (em disputa) ancoradas na produção material dos espaços urbanos. Como dizem os autores:

[...] ao localizar as práticas e atores ilícitos nos processos materiais que tornam as cidades habitáveis e os territórios urbanos e as populações governáveis, o termo “fazer-cidade” procura destacar a relação intrínseca entre a urbanização e o ilícito e aborda o papel influente do extralegal no planejamento e na organização urbana. (Müller e Weegels, 2022, p. 234)

A proposta dos autores abre uma senda para colocar nossas próprias questões em diálogo com uma vasta literatura que trata dos

grupos armados, questão em pauta nos debates recentes, em escala global. Diversas são as configurações de “operadores organizados da violência” (milícias, paramilitares, gangues, organizações criminosas, grupos de autodefesa) que ocupam o cenário de cidades conflagradas por guerras civis (Grassian e Ben-Ari, 2011; Bazenguissa-Ganga e Makki, 2012); intervenções neocoloniais – como no Iraque, no Afeganistão, no Mali ou na Burquina Fasso (Quesnay, 2022) –; guerra às drogas e à insurgência guerrilheira (Duncan, 2015); além de grupos de justiceiros movidos por um punitivismo próprio dos tempos que correm; práticas de vigilantismo nas fronteiras de países assombrados por diásporas migratórias (Favarel-Garrigues e Gayer, 2021; Lamote, 2013).

Na pauta dessas discussões, entre controvérsias e proposições variadas, a noção de “soberanias fragmentadas” (Gazit, 2009) circula, dando a cifra de um campo de debate que coloca em questão a também hoje controversa tese do monopólio da violência organizada pelo Estado (Stepputat, 2012; Wilson, 2012). Por muito tempo, axioma não refletido das pesquisas e debates políticos, o “monopólio de violência legítima” vem sendo desafiado pelo surgimento de outros “operadores de violência” em países conflagrados e também em regiões atravessadas por circuitos dos mercados ilegais que se expandem e se apropriam de oportunidades de negócios (e recursos de poder) abertas no lastro de reformas neoliberais, privatização de empresas e serviços públicos e nas hoje expansivas economias extrativistas (Aranda, 2014 e 2019; Mendonza, 2018; Mantovani, 2015).

A discussão é vasta; impossível dela dar conta nos limites deste artigo, mas interessa colocar essas questões no horizonte de nossas

próprias indagações, afinal, a presença de grupos armados em nossas cidades está longe de ser trivial, sendo atravessada por uma atualidade ainda a ser bem entendida. É uma questão que está além do que se propõe neste artigo. Por ora, vale dizer que ela introduz certo prisma analítico e nos interroga quanto ao modo de descrever e de problematizar as complicações urbanas da nossa atualidade, a produção da cidade, seus espaços e seus territórios. Salvo engano, esta é uma questão ainda pouco abordada no campo de debate acima referido em linhas muito gerais. Daí o interesse e a importância da lente analítica proposta por Müller e Weegels (2022). A releitura e a atualização das teses de Tilly (1985 e 1996) são mais do que oportunas, alertando-nos para a importância de se averiguar e conferir estatuto aos agenciamentos políticos e formas de governo de territórios que vem se configurando nos nexos – a serem deslindados – entre poder, violência e produção dos mercados (Telles, 2022). É questão nevrálgica, própria do “fazer ilícito das cidades”, tal como os autores propõem.³

Fronteiras urbanas, mercados em disputa

Na cidade de São Paulo (como em tantas outras país afora), assentamentos precários e ocupações vêm se multiplicando e se espalhando nas regiões centrais e periféricas, acolhendo os “deserdados urbanos” – homens e mulheres, e suas famílias, vindos de outras ocupações ou outras formas de moradia precária, não poucas vezes expulsos, desalojados, afetados por remoções violentas patrocinadas pelos poderes públicos.

Os arranjos locais são variados, conforme as regiões da cidade e as circunstâncias de tempo e espaço em que as ocupações acontecem. O traço comum entre todas: são agenciamentos práticos regidos pela lógica da gestão da precariedade, das urgências da vida e da insegurança (podem ser removidos a qualquer momento), no mesmo passo em que as expectativas de permanência e de construção de um “mundo habitável” (Das, 2020, p. 67) mobilizam expedientes e recursos variados entre negociações e acertos possíveis dos moradores com fiscais e agentes dos poderes públicos; com empresas interessadas nos mercados locais; com técnicos, no mais das vezes, de serviços terceirizados para a instalação de redes urbanas de eletricidade, arruamentos, canalizações. Tudo isso sendo feito, via de regra, em uma nebulosa de interações que faz borrar as fronteiras entre legal e ilegal, formal e informal, por via de acertos, trocas e negociações em torno dos arranjos possíveis entre os acordos informais, o pagamento de mercadorias políticas (Misse, 2006) que fazem parte das regulações do expansivo universo atual de ilegalismos populares. Também o clientelismo urbano mobiliza máquinas partidárias, jogos de poder e influência entre os meandros das burocracias das agências públicas.

É essa trama de relações e interações que exige o trabalho etnográfico, mas, por ora, o que nos interessa é já anunciar a questão e a hipótese de trabalho que gostaríamos de desenvolver ao longo deste texto. Nessas “zonas cinzentas” (Yiftachel, 2009) em expansão nos últimos tempos, temos as evidências de uma dinâmica de produção de espaços urbanos que se faz no jogo ambivalente e instável entre a lei e o extralegal, entre a tolerância e a repressão,

conforme se alteram microconjunturas políticas locais. Nos termos de Rolnik (2015, p. 174), estes espaços

[...] têm em comum o fato de constituírem zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado “no momento certo”.

São nesses espaços de precariedade e de indeterminação quanto ao futuro imediato de seus moradores, que entram em ação jogos intrincados de poder e de interesse que são verdadeiros operadores da produção e da gestão dos territórios, dos mercados populares de terra e de moradia que se conformam a partir deles. Para garantir a segurança dos empreendimentos e a ordem interna das ocupações, é cada vez mais frequente a presença de grupos ou indivíduos que agenciam esses mercados. São figuras que constroem seus recursos de poder por meio de redes de relações que acionam para lidar com os sempre necessários acordos e transações com fiscais da prefeitura; policiais; vigilantes (no mais das vezes, policiais) das propriedades vizinhas (também elas, muitas vezes, de estatuto legal e jurídico duvidoso); organizações criminosas que instalam seus pontos de venda de drogas nas imediações; e também vereadores; “conhecidos” e “pessoas influentes” nos meandros das burocracias dos poderes municipais.⁴

É toda uma multifacetada rede de atores que se constitui em torno da gestão da precariedade: precariedade como negócio, como oportunidade de mercado e como recursos de poder. A insegurança habitacional é

um elemento central na produção desses territórios; a necessidade de moradia passa a ser explorada economicamente diante do encolhimento das possibilidades de acessá-la pelas vias formais (mercados imobiliários ou políticas públicas). Diferentes operadores de negócios nebulosos começam a atuar nessa brecha por meio da promoção de ocupação de terras e da comercialização de lotes, em configurações variadas em termos de formas e condições de acesso à moradia. Trata-se da captura de práticas e modos de morar populares por uma lógica de mercado predatória, por meio da qual as estratégias de sobrevivência de grupos populares funcionam como fronteiras por onde avançam o mercado e os seus diferentes operadores. Versões locais, poderíamos dizer, do que Tsing (2022) chama de “acumulação por aproveitamento” que se enreda e se aproveita das formas locais de vida e de sobrevivência para traduzir práticas e expedientes locais em valor e mercadorias. Quer dizer: formas de vida e de práticas de sobrevivência transformadas em fronteiras de mercado por via de expedientes que transitam entre legalidade e pilhagem, lei e crime, acordos e uso da força.

Pobreza como mercado e fronteira de mercado: isso não é propriamente uma novidade, tampouco exclusividade brasileira. Desde o início dos anos 2000, talvez um pouco antes, o chamado empreendedorismo popular se confirmou como repertório circulante nos centros de comércio popular, também periferias e favelas – microcenários de programas sociais não poucas vezes promovidos por fundações empresariais, em sintonia com políticas implementadas em outros países do Sul Global, voltadas à dita inclusão social por meio do mercado. Como bem mostra Roy (2011), fronteiras de expansão dos mercados por meio da

financeirização da pobreza (créditos e subsídios para os empreendimentos populares), promovidas por grupos financeiros interessados nos expansivos – e promissores (para eles) – mercados populares nas grandes metrópoles dessa região do planeta. Extrativismo financeiro, propõem Gago e Mezzadra (2015, p. 44), nos territórios populares, mediante créditos para consumo e subsídios bancarizados, fazendo a “extração de valor de uma vitalidade popular cada vez mais endividada, mas nunca totalmente submissa”. Variações do que Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) definem como “regimes de controle privado de gestão territorial”, configurando zonas cinzentas de regulação privada de territórios, envolvendo instituições empresariais, fornecedores de serviços urbanos e dispositivos de financeirização da moradia popular (*voucher*, auxílios mensais).

Como dizem Gago e Mezzadra (2015, p. 44), “as lógicas extrativistas atravessam o governo da pobreza, produzindo violência e hibridizando-se com as mesmas lógicas e retóricas de inclusão suscitadas pelo discurso dos cidadãos”. E podemos acrescentar: em seus pontos de ancoramento territorial, sobretudo em territórios populares, interagem com formas de regulação privada que passam, também, pela gestão dos negócios próprios aos circuitos ampliados dos mercados ilegais.

A situação descrita por Prieto e Verdi (2023) é especialmente esclarecedora: em um bairro da periferia leste da cidade de São Paulo, atuação de uma empresa, presente em várias cidades do país, com um portfólio considerável de “serviços prestados” na regulação privada de terras em situação de conflito judicial;⁵ o serviço prestado: fazem mediação e negociação de conflitos fundiários entre moradores e proprietários – agenciam acordos

judiciais (é o principal negócio da empresa) e, assim, evitam o processo de reintegração de posse dos ocupantes da área em disputa. Como dizem os autores, “a descoberta de terras em conflito é a alma do negócio” (ibid., p. 65), capitalizando a gestão da precariedade como ativo financeiro. No caso em tela, tratou-se de um acordo mediado pela associação de moradores, com o apoio tácito de homens do PCC envolvidos, já por muitos anos, nesses mercados informais de terra e de moradia, tendo tomado parte ativa na ocupação que esteve no centro dessas tratativas com a tal empresa.

Eis o ponto a ser retido: os circuitos das economias ilegais se expandiram imensamente nos últimos anos, entrelaçando-se com a economia urbana e as dinâmicas locais dos territórios onde instalam seus negócios, ramificando-se em outros tantos negócios nebulosos ancorados nas tramas da vida urbana e, em anos recentes, também nos mercados informais de terra e moradia. Estes circuitos e as relações de poder que aí se constelam interagem com outros tantos regimes de regulação dos territórios, enredam-se nos circuitos urbanos do hoje celebrado empreendedorismo popular (e seus inúmeros e variados projetos ditos de “inclusão social”) e se constelam, também, nas fronteiras mais precárias da cidade, hoje em expansão. Nos seus pontos de ancoramento e territorialização, compõem e se compõem com os “regimes privados de gestão de territórios” (Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022), como é o caso da situação descrita por Prieto e Verdi (2023). É nessa chave que podemos entender os agenciamentos locais nessas fronteiras de expansão dos mercados.

O fato é que os negócios do PCC se expandem conforme também se expandem ocupações e assentamentos populares. No

jogo ambivalente de proteção e extorsão (Tilly, 1985), aceitação e coerção, mobilizam recursos de poder nos acordos e disputas, conflitos e acomodações que são constitutivos da produção e da gestão dos mercados informais de terra e moradia.

Parte interessada nos negócios de terra e moradia, os homens do PCC são, também, presença incontornável na mediação e na arbitragem de (des)acordos, desavenças, disputas e litígios constantes nesses assentamentos. Já é uma “quase-rotina” conhecida, aceita e legitimada nos territórios populares a mediação dos homens do PCC em litígios, conflitos e desavenças que pontilham a vida cotidiana nesses lugares. A gestão da ordem e a gestão da violência passam, em grande medida, pela mediação dos *irmãos*,⁶ sejam os protocolos e a cenografia próprios dos *debates* ou as variações mais informais da *troca de ideias*.⁷ Ao longo dos anos 2000, isso foi documentado e discutido por etnografias e estudos urbanos que acompanharam as evoluções dos mercados ilegais e a expansão do PCC nas periferias paulistas (Feltran, 2018; Hirata, 2018; Hirata e Telles, 2010; Telles, 2014). Já é um quase lugar-comum nas notícias que circulam e, por vezes, ganham as páginas dos jornais. Agora, esses recursos de poder, (re)conhecidos entre temor e aceitação ou, para colocar em outra chave, entre proteção e coerção (Tilly, 1985), são mobilizados para arbitrar e mediar conflitos e desavenças nos negócios de terra e moradia, envolvendo moradores, loteadores, proprietários do entorno imediato, e também os operadores dos serviços urbanos destinados às melhorias locais.

Este o ponto a reter: os homens do PCC atuam como operadores desses mercados e são, portanto, operadores da produção de espaços urbanos e suas frentes de expansão.

É o que acontece quando arbitram as desavenças quanto aos limites entre um lote e outro, entre uma ocupação e outra ao lado, quanto ao uso de recursos de uma associação de moradores ou à distribuição de lotes.

A presença e a atuação dos homens do PCC aparecem de tal maneira emaranhadas no cotidiano desses lugares, sempre envoltas em rumores e fabulações. Assim, nem sempre é fácil saber do que se trata quando os casos e as histórias nos são relatados. Por isso, nas cenas etnográficas⁸ que se seguem, fizemos escolhas estratégicas para lançar luz sobre o modo como as conexões são construídas entre os diferentes atores implicados na produção e na gestão de ocupações de terra nas franjas da zona norte paulistana, a fim de colocar em perspectiva as questões apontadas até aqui. Evidências, algumas delas, quanto ao modo como os mercados se fazem na expansão das fronteiras urbanas e, nesse processo, fazem cidade.

A questão que nos interessa enfrentar: “[...] como são produzidas e negociadas as práticas ilícitas de construção de cidades?” (Muller e Weegels, 2022, p. 232).

Fronteira urbana em expansão

A fronteira urbana de que trata este artigo foi configurada por um processo de urbanização protagonizado, em grande parte, por loteadores locais, em associação ou concorrência com supostos proprietários de terra, arrendatários/comodatários e agentes do Estado, em um entramado confuso entre grilagem, apropriação fraudulenta de terras, titulação duvidosa e outros tantos conflitos fundiários em torno da posse e da propriedade sobre a terra em uma área marcada por restrições rurais e

ambientais. Ao longo dos anos 1990, agentes do Estado e loteadores se aproveitaram de brechas nas normativas que regulam a ocupação e a titulação de terras para o estabelecimento de novos assentamentos.⁹ Tudo isso resultou em um tecido urbano caracterizado por manchas adensadas que compõem a paisagem ao lado de chácaras, áreas verdes e o imenso paredão verde que é a Serra da Cantareira.

Em 2013, esse heterogêneo território foi atravessado pelo início das obras de implantação do Trecho Norte do Rodoanel Mário Covas, uma obra pública de escala metropolitana que incidiu sobre as configurações urbanas e sociais locais, marcando o acirramento dos conflitos fundiários na região com a entrada de novos atores que passaram a disputar essa frente de expansão urbana inaugurada pelo Estado.

De um lado, as desapropriações deram início a disputas administrativas e judiciais em torno dos altos valores das indenizações pagas pelo Estado. No centro das disputas, a titularidade da propriedade (Lacerda, Moreira e Ungaretti, 2021). Em seus meandros, os processos trazem à tona práticas de grilagem de terras, compras fraudulentas e toda sorte de irregularidades que tornam visíveis as dinâmicas de expansão das fronteiras urbanas que se fizeram, historicamente, no embaralhamento dos limites entre o legal e o ilegal, o formal e o informal.

De outro lado, por entre as brechas abertas por áreas desapropriadas e pelas obras em andamento em meio a disputas fundiárias, as ocupações de terra se multiplicaram, introduzindo outro vetor de uma conflitualidade expandida, dessa vez em torno da posse e da apropriação da terra.¹⁰ Em sua maioria, ocupações pequenas, extremamente precárias, sem condições de opor resistência às forças policiais mobilizadas para seu desalojamento. Entre as

que permaneceram, em vias de uma consolidação possível, arma-se um cenário feito de um entramado de atores diversos em relações muitas vezes tensas, de alianças, disputas ou acordos de conveniência entre lideranças comunitárias, empresários locais, policiais e demais representantes do Estado, também homens identificados como *irmãos* ou aliados do PCC.

Os arranjos locais são variados, entre ocupações mais ou menos precárias, com maiores ou menores chances de permanecerem. Em comum, a insegurança política e jurídica que impõe negociações constantes, ajustes, acordos e desacordos com atores públicos e privados que compõem os jogos de poder e de interesses em torno da produção desses territórios. No meio disso tudo, as centenas de famílias em busca de um novo arranjo habitacional em meio a trajetórias pontilhadas por constantes deslocamentos, também elas dragadas e implicadas nesses jogos de poder e de interesses.

As ocupações nas bordas da cidade

Ainda que não tenham sido organizadas por movimentos de moradia politicamente organizados, não há nada de espontâneo nessas ocupações – são, sim, organizadas, e bem organizadas, mas a partir de outras redes de atores, mediações e horizontes de expectativas. Neste artigo, vamos focalizar apenas uma delas, aqui chamada Jardim Milão, uma ocupação formada em agosto de 2016 por meio das redes mobilizadas por uma importante liderança local (vamos chamá-la de Fábio), um jovem homem negro, de 31 anos (em 2016), cabeleireiro e pai de um menino.

Em seus percursos urbanos por entre os bairros populares da zona norte e outras ocupações em várias regiões da cidade, Fábio transitou e se formou entre territórios pontilhados por projetos sociais, outros demarcados pelos movimentos de moradia e, transversal a todos eles, pelas redes criminais que também compõem sua rede de sociabilidade, formada por amigos e conhecidos do chamado “mundo do crime”. É isso o que explica a presença de Zinho, um *irmão* identificado como uma importante liderança da ocupação, ao lado de Fábio. Nas palavras de uma moradora, Zinho é ligado ao PCC, enquanto Fábio é “mais do social” – a dupla comporia uma espécie de opostos complementares, agindo em conjunto. Ainda que não façam parte da Associação de Moradores do Jardim Milão, os dois homens são sempre localizados neste papel de lideranças na ocupação, pessoas a quem se deve consultar para determinadas decisões e a quem se deve recorrer em determinados conflitos.

Essas transversalidades da experiência urbana fizeram de Fábio um importante operador de redes no território. Fábio soube mobilizar repertórios e redes de conhecidos e de aliados para organizar e, depois, lidar com a gestão da ocupação no Jardim Milão. Primeiramente, a identificação de um terreno possível para instalar a ocupação. De imediato, articulação de um grupo de coordenação, formado por lideranças comunitárias e os chamados *apoia-dores*, assim denominados os atores que, na avaliação das lideranças locais, foram decisivos para garantir a viabilidade da ocupação. No Jardim Milão, foram eles: um arquiteto, empresários locais, um advogado, um policial militar e supostos membros do PCC.

A importância desses *apoia-dores*, na ocupação, é algo que foi se revelando, muito concretamente, em torno dos desafios e percalços enfrentados pelos seus moradores, na medida da capacidade de cada um de mobilizar recursos econômicos e de poder nas muitas negociações necessárias para a permanência e a consolidação da ocupação. Vamos nos debruçar sobre a atuação de alguns deles. Por ora, importa frisar o papel de mediadores que exercem entre as várias instâncias do mundo formal e a ocupação – mediações realizadas nas fronteiras esfumadas do formal-informal, do legal-ilegal. Ainda que conformada por atores sociais tão diversos, a categoria de apoiadores, cunhada por nossos interlocutores, permite observar a extensa e diversa rede de conexões e mediações a partir da qual o território é constituído e gerido: o arquiteto responde ao objetivo de planejar a ocupação da terra de forma a mimetizar o que supõe ser as normas que definem o padrão urbano formal, como uma estratégia de pleitear a regularização fundiária; os empresários, aqui compostos por sócios de uma empresa de ônibus, aportam capital político nas negociações com os distintos operadores do Estado que tentam desmobilizar a ocupação; o advogado é quem constrói a argumentação jurídica, de modo a barganhar a permanência e a legitimidade da ocupação perante os poderes públicos; a incorporação do policial militar traz para a empreitada um ator que trata neutralizar ou contornar a ação da máquina repressiva do Estado contra a ocupação. Por fim, os homens do PCC aparecem como os fiadores de muitas das negociações estabelecidas por essa rede de atores, além de mediarem as contendas e operarem a regulação do

mercado de terra e moradia nessas frentes de expansão das fronteiras urbanas. Pelos serviços prestados, cada apoiador recebeu dois lotes no Jardim Milão.

Não por acaso, portanto, entre as várias ocupações que surgiram no mesmo período, o Jardim Milão comparece como um caso de sucesso que virou referência na região. Logo no início, formalizaram uma associação de moradores, que se tornou o ponto central de conexão dessa rede de *apoiadores*. Seus membros são os responsáveis por capitanear o projeto de consolidação do território, acionando de modo estratégico os diferentes *apoiadores* e demais atores que possam contribuir para tal. Mas os percursos para isso são tortuosos e incertos, exigem muitas e constantes negociações, feitas e refeitas a cada momento para evitar o risco da remoção violenta, garantir sua permanência e consolidação.

A demarcação das fronteiras

A ocupação instalou-se em uma porção de terra remanescente das desapropriações realizadas para a implantação do anel rodoviário. Em sua vizinhança imediata: as obras em andamento do anel rodoviário; um loteamento dos anos 1990; uma área com casas remanescentes de uma desapropriação realizada para o Rododanel. Em outro lado: uma grande área vazia na qual um novo loteamento começou a ser implantado. Além da obra pública, as demais áreas foram todas agenciadas por um mesmo “loteador”, conhecido por seus empreendimentos nebulosos implementados na região desde meados dos anos 1980. Nos anos 1990, esse misto de loteador-grileiro teve seu nome

citado em um intrincado processo administrativo envolvendo funcionários da prefeitura de São Paulo, assessores parlamentares, policiais e fiscais da prefeitura em conluio para burlar fiscalizações e viabilizar loteamentos irregulares na região. Um pesado jogo de pressões, troca de favores e cobrança de propinas que continua ativo na região.

Cada uma dessas configurações de vizinhança impôs ao Jardim Milão negociações e acordos para o estabelecimento e a delimitação das fronteiras da ocupação. A começar pelos técnicos responsáveis pelas obras do Rododanel – a linha demarcatória, que não poderia ser ultrapassada –, passou por conversações e acordos entre funcionários públicos e negociantes. Aqui e em outras ocupações do entorno, a demarcação de parte das fronteiras desses territórios em formação foram riscadas em negociações circunstanciais travadas no canteiro da obra pública. Por meio delas, algumas ocupações conquistaram o seu espaço, mas não sabemos o que precisaram ofertar em troca. O que sabemos é que nem tudo foi fácil, nem sempre amigável. O desfecho violento esteve no horizonte de uma dessas difíceis negociações em torno do estabelecimento das fronteiras do Jardim Milão, um caso envolvendo lideranças da ocupação, a suposta proprietária de uma das áreas vizinhas, o loteador e os *irmãos* do PCC.

A suposta proprietária estava em vias de fechar um negócio com o citado loteador. Logo nas primeiras semanas da ocupação, foi até o Jardim Milão na tentativa de estabelecer os limites entre sua propriedade e a área ocupada e garantir que a ocupação não adentrasse seu terreno. Segundo relatos, para fechar o acordo, a proprietária ofereceu à ocupação cinco metros de faixa de terra margeando o córrego que delimitava as duas áreas. Uma ação por

demasiado generosa que nos suscita dúvidas sobre a sua efetiva propriedade do terreno, sobretudo tendo em vista o histórico fundiário da região. Mas são apenas suposições. De todo modo, a proposta pareceu vantajosa e as lideranças se comprometeram a não a expandir para além dos limites acordados.

Em pouco tempo, o loteamento teve início na área vizinha. No começo, loteador e ocupantes pareciam agir em comum acordo. Juntaram esforços para canalizar e aterrar o córrego que dividia as duas áreas e para onde seriam destinados os dejetos coletados de ambos os lados. Mas, então, as coisas começaram a se complicar. Entre boatos e histórias narradas em fragmentos, os relatos que nos foram dados deixam entrever um conflito pela terra que acabou em um *debate* mediado pelo PCC.

Pelo que nos foi relatado, as coisas se desenrolaram assim: quatro lideranças da ocupação – dentre elas, Fábio e Zinho – apropriaram-se dos tais cinco metros oferecidos pela vizinha no acordo com a ocupação, que se somou ao trecho aterrado com a canalização do córrego que faz a divisa entre os dois assentamentos. Queriam fazer um negócio com esse pedaço de terra e propuseram sua venda ao sócio do loteador. Este, por sua vez, assim que tomou conhecimento da dita doação, declarou não reconhecer esse acordo pois, dizia ele, esses cinco metros seriam de sua propriedade, passando a acusar a ocupação de se apropriar de uma área que seria dele “por direito”. Enquanto isso, os moradores do Jardim Milão também manifestaram seu descontentamento com essas lideranças por tentarem se apropriar, privadamente, dos possíveis ganhos com a venda de parte da ocupação, passando por cima do interesse coletivo.

Foi então que os *irmãos* do PCC entrevistaram. As quatro lideranças e o loteador foram intimados ao *debate*. Os moradores foram convocados a comparecer. O evento é sempre rememorado no Jardim Milão, tanto por aqueles cujos atos eram julgados, quanto pelos demais que foram chamados a participar. A maioria se recorda da dimensão do evento: da quantidade de *irmãos* presentes, bem como da duração das discussões, que perduraram por alguns dias. No início, foi aberto um espaço para que os ocupantes relatassem seu descontentamento com as lideranças. Em seguida, passaram ao conflito principal. É Fábio quem conta: escapou da morte graças à caminhada de Zinho e à intervenção de um *irmão* a favor das lideranças, levando em conta aspectos valorizados positivamente de seus percursos anteriores. O então presidente da Associação, um dos envolvidos no caso, foi afastado, e o desfecho do debate foi favorável à ocupação: o pedaço de terra em litígio foi incorporado ao Jardim Milão. Logo depois, um muro foi erguido entre os dois assentamentos, estabelecendo, em definitivo, os limites entre ocupação e loteamento.

A disputa pela permanência

Desde seus primeiros dias, o Jardim Milão conta com a assistência jurídica de um advogado, um dos sócios de uma empresa de ônibus permissionária da prefeitura que, desde 2015, opera mais de 80 linhas em regiões da zona norte de São Paulo. Com outros sócios da empresa, o advogado compõe o grupo de *apoia-dores* da ocupação.

Na sua origem, nos anos 1990, a empresa era uma cooperativa de perueiros organizada em um consórcio mais amplo que atuava nas zonas norte e leste da capital. Entre 2010 e 2014, a cooperativa esteve envolvida em denúncias de formação de quadrilha e lavagem de dinheiro envolvendo membros do PCC, como relatam reportagens e os processos judiciais abertos no período. Em 2015, conforme regras estabelecidas pela prefeitura para a concorrência pública, a cooperativa se transformou em empresa e se dividiu em duas: uma atuando na zona leste da capital; outra, na zona norte.

Nos seus bastidores, uma história do chamado transporte alternativo bastante nebulosa que Hirata (2011) reconstituiu em detalhes. Uma história que remonta ao surgimento dos perueiros nos anos 1980 que, com suas vans, movimentavam o transporte informal – dito clandestino, porque ilegal – que cruzava bairros mais distantes da cidade em percursos não cobertos pelas linhas convencionais de ônibus. No correr dos anos 1990, conforme o PCC começa a se fazer presente nas periferias paulistas, uma teia intrincada de relações com os perueiros começa a ser tecida, passando pela estruturação do mercado de proteção-extorsão e dos esquemas de lavagem de dinheiro. No início dos anos 2000, tudo isso fica mais intrincado, também mais obscuro, com a formação de cooperativas de perueiros e a transação dos negócios ilegais nas brechas e oportunidades abertas por dispositivos normativos pelos quais a prefeitura tratou de regular a então extensa rede do transporte informal nas várias regiões da cidade.

Ao reconstituir essa trama de relações e suas transformações ao longo do tempo, o autor nos apresenta as redes mobilizadas por esse personagem, o perueiro que se transforma

em próspero gestor-empresário de promissoras linhas de ônibus, já conhecido na história urbana recente e que, agora, encontra-se implicado nos processos de produção e de apropriação do espaço urbano, especialmente interessado no mercado informal de terras nas bordas da cidade. É esse histórico que nos permite situar o papel dos sócios da atual empresa de ônibus na formação do Jardim Milão.

Afinal, quais interesses podem mover os sócios dessa empresa de ônibus em uma área ainda tão pouco adensada, muito diferente da extensa e muito movimentada zona leste da cidade, recortada por importantes vias de acesso em conexão com o centro da cidade e, também, com municípios da Grande São Paulo? Pois lá estão eles, os sócios, empenhados e interessados naquele pedaço de terra, uma ocupação recente nas bordas da cidade.

O advogado-sócio da empresa teve papel fundamental na formação da ocupação. Foi ele o responsável por negociar com os policiais que primeiro chegaram ao terreno, logo no primeiro dia de entrada na terra. Foi também na sede da empresa que um acordo foi selado com o policial militar que passou a compor o grupo de *apoiadores* do Jardim Milão. Depois de semanas coagindo e ameaçando a ocupação por meio de rondas diárias, o acordo foi firmado com os ocupantes. A mediação ficou a cargo dos sócios da empresa. Não conhecemos os detalhes dessa negociação, mas, pelo que nos foi relatado, a partir dali o policial tratou de proteger a ocupação contra possíveis investidas policiais, seja engavetando denúncias, seja coordenando sua presença no local com os dias de plantão de outros agentes da ordem para que tudo caminhasse sem maiores intercorrências. Foi devidamente recompensado com dois lotes, tal como todos os outros *apoiadores*.

Ainda que não nos tenham sido dados detalhes sobre as negociações e os acordos, é possível ter uma ideia do poder de barganha dos sócios da empresa de ônibus pelas histórias e boatos que circulam. A segurança da empresa e seus sócios é garantida por um policial com fama de *matador*, termo que circula pelas *quebradas* e que evoca memórias vivas da história urbana paulista, assombrada por justiceiros e grupos de extermínio (Telles, 2010). Nas palavras de um de nossos interlocutores: essas empresas de ônibus são constituídas por “*empresários, bandidos e policiais*”. Aqui estaria o seu poder de barganha e escala de atuação: foi por meio da combinação entre sua atuação como advogado e o respaldo de suas redes e conexões, que ele e os demais sócios da empresa de ônibus garantiram a permanência do Jardim Milão nas diferentes situações em que a ocupação foi posta em risco por meio da ação legal e extralegal de agentes do Estado.

Os sócios-empresários foram decisivos para conter as ameaças contra a ocupação, no entanto, logo depois, tornaram-se uma ameaça. Contando com sua posição de apoio técnico-jurídico e com a legitimidade assim construída, o advogado passou a assombrar os moradores com as supostas evidências de uma suposta ameaça de remoção. Dizia que, dessa vez, não seria possível resistir. Como advogado, recomendava: melhor seria que todos abandonassem o terreno.

A notícia sobre uma possível remoção se espalhou rapidamente. Rumores sobre história semelhante ocorrida em outra ocasião passaram a circular, dando conta de que os mesmos sócios da empresa de ônibus teriam apoiado a formação de uma outra ocupação e, uma vez estabelecida a posse sobre a área, simularam

uma ameaça de remoção para convencer as pessoas a saírem do terreno para, em seguida, tomarem posse do local.

Fábio tratou de averiguar essa história. Dessa vez, mobilizou outros pontos de sua extensa rede de relações e chegou ao advogado popular de uma conhecida organização social que atuava nos movimentos de moradia da área central: das bordas da cidade para o centro da capital. O advogado popular confirmou a suspeita dos ocupantes: não havia qualquer ameaça de remoção contra o Jardim Milão. A ameaça eram os sócios da empresa. A coordenação decidiu pela sua expulsão do grupo de *apoiadores*.

Mas este não foi o fim dessa história. Mais uma vez, o PCC compareceu como árbitro do conflito em torno da terra. Segundo nossos interlocutores, os sócios tentaram reaver sua posição apelando aos homens do PCC na região, confirmando boatos acerca das nebulosas conexões da empresa com os negócios ilegais. A disputa entre a ocupação e a empresa de ônibus acabou em uma *troca de ideias* mediada pelo Comando. Os *irmãos* ratificaram a decisão da ocupação: os sócios da empresa de ônibus foram expulsos do grupo de *apoiadores*, mas conservaram os lotes adquiridos enquanto tais.

O mercado da urbanização

Uma vez estabelecida a posse sobre a terra, ainda que provisoriamente, tem início uma série de investimentos e intervenções com o objetivo de torná-la habitável. No Jardim Milão, entraram em ação tratores e escavadeiras para a realização da terraplanagem da área,

para a canalização e o aterramento do córrego, para a demarcação das ruas e lotes. Teve início a compra e a instalação de postes de madeira para sustentar a rede elétrica, a implantação do encanamento para garantir o acesso à água e o despejo do esgoto; também o entra e sai de caminhões com as britas destinadas ao melhoramento das ruas. Tudo isso sendo feito por meio de acordos e arranjos com os mais variados operadores desse mercado da urbanização, que fazem da precariedade urbana o seu negócio, oferecendo gambiarras de todo o tipo com a promessa de melhoria – nunca suficiente – na qualidade de vida daqueles que vivem nesses territórios em formação.

Centrais na constituição desse mercado, diferentes operadores do Estado atuam como os reguladores dessas transações, ditando ritmos e custos. Afinal, são eles os detentores da autoridade de, na prática, permitir ou não a realização dos serviços contratados. Policiais militares e ambientais,¹¹ guardas municipais, também fiscais da prefeitura aparecem implicados nesse mercado por meio de extorsões e cobranças em troca da “vista grossa” sobre a realização das intervenções na terra. Assim, a cada intervenção planejada, é preciso avaliar os termos e as condições de sua realização com esses operadores públicos. É no fazer e refazer constante em torno das materialidades urbanas que se torna possível observar a trama de atores, as relações de poder e as formas de transação de mercadorias políticas (Misse, 2006) inscritas na urbanização desses territórios em formação nas franjas da cidade.

No Jardim Milão, uma das primeiras intervenções realizadas foi o aterramento de parte do córrego que isolava a área para a construção de uma rua que pavimentou o acesso à ocupação e a conectou aos bairros do entorno.

Patrícia, membra da associação de moradores, foi quem nos relatou a operação: por meio de um acordo com as lideranças locais, um empresário da região que trabalha com descarte de entulhos de obras passou a destinar para a ocupação os caminhões que buscavam uma área (irregular) de descarte, criando um aterro temporário no local. Por meio desse arranjo, ao mesmo tempo em que os caminhões tinham acesso a um local para realizar o descarte, a ocupação garantia os entulhos necessários para a realização do aterro. Patrícia lembra que foram necessários muitos caminhões de entulho para aterrar a área e possibilitar que se tornasse uma rua de acesso – o que fez do arranjo um negócio bastante lucrativo ao responsável por organizar o bota-fora: o valor do descarte, cobrado por caminhão, era de 140 reais, e foram muitos caminhões.

A operação foi bem-sucedida, e a rua de acesso ao Jardim Milão foi aberta. Mas, apesar dos pagamentos feitos a policiais ambientais da região para a realização do serviço (tanto pela associação de moradores quanto pelo empresário, cuja natureza do trabalho já demanda tais acertos), vez ou outra, os trabalhos precisaram ser suspensos diante de uma batida policial inesperada – seja por policiais que não faziam parte do esquema, seja como uma forma de aumentar os valores negociados. Como resultado, a existência de um bota-fora clandestino no local deu origem a uma das várias denúncias com as quais o advogado precisou lidar nesse período.

Em seguida, tiveram início as obras de terraplanagem da área para viabilizar a abertura das ruas internas e a demarcação dos lotes, operação que custou 60 mil reais aos ocupantes. Na sequência, foram realizados os acessos (irregulares) à água e à energia elétrica, bem

como a instalação do encanamento para coleta de esgoto. Tudo realizado de maneira sempre descontinuada, no tempo dos arranjos e acordos possíveis com os operadores do Estado, afinal, o pagamento da *mamadeira*¹² nem sempre significa garantia de que o serviço vai ser realizado. As histórias das intervenções urbanas no Jardim Milão são atravessadas pelos relatos em torno das ações de agentes do Estado que ora permitiam o trabalho de terraplanagem da área, ora o suspendiam; ora faziam vista grossa para o aterramento do córrego, ora o interditar, sendo necessárias novas negociações para sua liberação. Em certas ocasiões, faziam a apreensão do material de trabalho de um ocupante para o liberarem, em seguida, sem registro do Boletim de Ocorrência, em mais uma demonstração de força que compõe os jogos de poder em torno das negociações das mercadorias políticas. São acordos sempre circunstanciais, que oscilam entre a tolerância, o acerto negociado, a extorsão e a repressão.

A operação que permitiu o acesso do Jardim Milão à rede de abastecimento de água é mais um exemplo do modo como funciona esse mercado da urbanização. Foi viabilizado a partir da ligação (irregular) realizada na rede pública de dois bairros vizinhos. Cada uma das ligações abastece uma parte da ocupação. O serviço foi contratado diretamente com funcionários da Sabesp,¹³ em troca de um pagamento que girou em torno de 2 mil a 3 mil reais por ponto. Além da ligação inicial, os funcionários também são responsáveis pelos reparos e refazimentos constantes que precisam ser realizados para a manutenção do acesso. Por vezes, eles atendem ao chamado no horário de expediente e chegam à ocupação com o caminhão e todo o equipamento da companhia, que passa

a ser utilizado de maneira privada. Para isso, os funcionários abrem as “fichas de atendimento”, uma operação rotineira da empresa, mas nelas registram outras ocorrências, como “vazamento”, por exemplo. Assim, são liberados para trabalhar no que, na prática, se tornará um ponto de ligação irregular na rede pública de abastecimento. A cada novo reparo ou refazimento, novas cobranças são feitas. Nestes casos, não são os agentes da ordem os responsáveis pelas cobranças extralegais aos ocupantes para o acesso aos serviços públicos, mas os próprios funcionários da empresa pública (ou de empresas terceirizadas), que privatizam e comercializam a infraestrutura e a tecnologia pública de forma irregular. Em determinadas ocasiões, o mesmo funcionário responsável pela ligação irregular é aquele que, ao longo de seu expediente, vai fechar o ponto clandestino apenas para cobrar, novamente, a sua religação.

Em todos esses arranjos, a associação de moradores, representante da ocupação, figura como compradora e gestora desses serviços, responsável por sua contratação e, também, por garantir a sua efetiva realização. Para tanto, muitas vezes, entram novamente em cena os *apoadores* e seus recursos, acionados para barganhar as melhores condições para a contratação e realização dos serviços: sejam os empresários por meio de seu capital político e suas conexões nebulosas, como visto, seja o policial militar, que consegue negociar melhores condições com seus colegas ou mesmo contornar as denúncias e impedir uma batida policial durante a realização de um serviço, seja o advogado – que tanto apoia as negociações como é o responsável por enfrentar as denúncias no âmbito legal quando os acordos extralegais caem por terra.

Nos meandros dessa “urbanização por melhorias” (Lacerda, 2023), observamos a formação de um mercado que se constitui na intersecção entre a necessidade e a precariedade, fazendo delas uma oportunidade de negócios por meio de serviços que são ofertados de forma fragmentada, e no varejo são operados e regulados por atores vários, de dentro e de fora do Estado. É todo um processo de produção e gestão das materialidades urbanas que aciona uma trama de atores implicada no mercado que se estrutura em torno da – e que estrutura a – provisão de infraestrutura e de serviços urbanos engendrada nessas “zonas cinzentas”, onde o formal-informal, o legal-ilegal, o lícito-ilícito se embaçam e se conectam, dando materialidade aos territórios em formação nas franjas da cidade.

Desdobramentos

Nos heterogêneos arranjos por meio dos quais se constituem os territórios populares estão cifrados os modos como a expansiva mercantilização dos territórios e as formas de vida configuram os processos da produção e da gestão do espaço urbano, reproduzindo clivagens, desigualdades e exclusões, plasmadas na situação de insegurança habitacional dos moradores desses territórios. Uma situação de insegurança que é explorada e gerida como oportunidade de negócios e expansão de poder sobre territórios e populações por uma rede variada de atores. Os homens do PCC figuram como mais um dentre eles, mobilizando seus recursos de poder – poder armado.

No Jardim Milão – e em outras ocupações do entorno – os homens do PCC atuam como uma espécie de fiadores nas relações

mercantis tramadas em torno da posse da terra. Mas não é só isso. Há situações nas quais os agentes vinculados aos circuitos criminais também ocupam uma posição de liderança na promoção de ocupações, fazendo da terra e da moradia mais uma frente de expansão de seus negócios. Em diferentes gradações e modalidades de presença, lideranças da região afirmam não ser mais possível organizar uma ocupação de terra sem a presença de um *irmão*. Rumores dão conta da presença de homens do PCC encabeçando algumas associações de moradores, ou indicando pessoas de sua confiança para o cargo, de modo a incidir sobre a distribuição dos lotes e a gestão do cotidiano local. Em outras histórias, aparecem comprando lotes em ocupações da região, onde começam a subir pequenos edifícios com apartamentos voltados exclusivamente para aluguel. São relatos que reverberam histórias e rumores semelhantes que circulam em outros cantos da cidade, revelando uma presença crescente dos homens do PCC operando os negócios de terra e de moradia nos diferentes territórios populares da cidade, com impactos, ainda a serem mais bem identificados e compreendidos, sobre as formas de produção e gestão do espaço urbano e as condições de vida criadas a partir delas.

O Estado aparece implicado nesses processos por meio dos diferentes operadores públicos em ação nos territórios: policiais, guardas municipais, fiscais e funcionários administrativos e dos serviços públicos que estão, continuamente, negociando as condições de permanência e consolidação de determinados territórios, bem como a destruição de outros. Nos agenciamentos locais, em que espaços e mercados são produzidos e geridos, podemos rastrear a produção nas margens do Estado (Das e Poole, 2004), zona indeterminada em

que ficam embaçadas, quando não suspensas, as diferenças entre a lei e o extralegal, mas que também oferece pistas para entender e também rastrear o modo como ordem e ordenamentos urbanos são engendrados nesse jogo de luz e sombra próprio dos modos como os agentes do Estado operam em contextos situados (Das e Poole, 2004). Pois, então, é desse terreno incerto que se alimentam formas renovadas de clientelismo urbano: as fronteiras de expansão dos mercados são, também, territórios de disputa por clientelas políticas.

Em meio a esses jogos de poder e de interesses, o Jardim Milão parece ter sido bem-sucedido em suas negociações e acordos, bem como nas escolhas de seus aliados, ou *apoia-dores*. Nas eleições municipais de 2020, as lideranças da ocupação deram início a uma corrida em busca de um candidato para quem pudessem oferecer os votos da ocupação em troca de apoio institucional do, assim esperado, futuro parlamentar no processo de regularização fundiária do Jardim Milão. Diferentes membros da associação de moradores apareceram com diferentes indicações. No mesmo período, um conhecido vereador de São Paulo, com atuação histórica na zona sul da capital, passou a se fazer mais e mais presente em bairros da zona norte, territorializando suas redes nas subprefeituras e a partir de territórios como as ocupações de terra.

O trabalho do vereador já era conhecido de Patrícia, membra da associação de moradores cujos familiares residiam em um bairro onde o parlamentar já possuía histórica atuação. Foi ela a responsável por introduzi-lo na ocupação e, principalmente, por convencer os demais membros a endossar o acordo político, o que foi feito com a ajuda de um ex-assessor do vereador, então alocado na subprefeitura

da região do Jardim Milão. Para mostrar as boas intenções do político, o assessor começou a mobilizar a máquina pública em benefício da ocupação antes mesmo da eleição: abriu diálogo com a Sabesp para a regularização do abastecimento de água e passou a atuar favoravelmente nos processos administrativos contra a ocupação que tramitavam na subprefeitura. Não à toa, rapidamente, o citado vereador se tornou o candidato oficialmente indicado pela associação.

O vereador saiu vitorioso das eleições de 2020, dando início a mais um mandato. A partir de então, no Jardim Milão, o parlamentar já recebeu o mérito por ter viabilizado a regularização do acesso à água, pelas obras de pavimentação atualmente em andamento, bem como pela instalação da rede de esgoto, em curso no ano de 2023. Ao mesmo tempo, o caminho para a tão almejada regularização fundiária tem sido pavimentado. Em 2022, o Jardim Milão recebeu a visita do subprefeito da região e do então secretário municipal de habitação, com as promessas de entrega do tão sonhado título de propriedade aos ocupantes até o final da atual gestão municipal. Em 2023, foi a vez do prefeito de São Paulo se dirigir até as bordas da cidade para visitar a ocupação de pouco mais de 200 lotes, reafirmando o compromisso de reconhecer o Jardim Milão – e todos os arranjos, acertos e desacertos firmados entre os mais diferentes atores que lhe deram origem – como um território formal da maior metrópole do país.

É mais um capítulo de percursos que se abrem a outras tantas questões, a serem tratadas em outro momento, que oferecem pistas para entender as relações de poder inscritas nos modos de produção dos mercados e ordenamentos urbanos.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4357-6988>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

larissa.gdynia@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5201-8662>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.

vs.telles@gmail.com

Nota de Agradecimento

Agradeço à Faperj – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, a bolsa de Pós-Doutorado Nota 10 (Processo SEI E-26/200.178/202) concedida a mim, Larissa Lacerda, que garantiu as condições de elaboração deste artigo.

Notas

- (1) Para evitar a identificação dos lugares, vamos nos referir à extensa e heterogênea zona norte paulistana de modo genérico. O mesmo vale para o nome da ocupação de que iremos tratar, bem como de nossos interlocutores, todos fictícios.
- (2) Os dados etnográficos apresentados neste artigo são fruto da pesquisa de doutorado de Lacerda (2023), desenvolvida entre 2018 e 2022.
- (3) Esta é uma agenda de pesquisa trabalhada em nossos coletivos de pesquisa. A elaboração deste artigo é amplamente devedora das discussões desenvolvidas nos seminários de pesquisa desenvolvidos no Grupo de Pesquisa Cidade e Trabalho, sob coordenação da professora Vera Telles, e no Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade (FAU-USP), sob coordenação das professoras Raquel Rolnik e Paula Santoro. A nosso/as colegas e parceiro/as, nossos agradecimentos.
- (4) Retomamos, aqui, questões trabalhadas por Telles (2022) em outro contexto de discussão.
- (5) Para uma análise detalhada e circunstanciada dessa empresa, sua escala de atuação e seus modos operatórios, ver Milano, Petrella e Pulhez (2021).
- (6) Em itálico, os termos mobilizados por nossos interlocutores. Muitas vezes, reproduzem noções compartilhadas pelo senso comum, que circulam e dão sentido a práticas e relações nos territórios periféricos da cidade. Os *irmãos* fazem referência aos indivíduos reconhecidos por sua vinculação ao PCC.

- (7) Os *debates* e a *troca de ideias*, ou somente as *ideias*, compõem os procedimentos e protocolos instituídos pelo PCC na gestão da ordem e dos sentidos de justiça elaborados no âmbito do chamado mundo do crime, mas que se expandiram para muito além dele. São espaços de deliberação e de mediação de conflitos realizadas de modo agonístico e sempre situacional. Em nosso campo, a diferença entre eles parecia estar relacionada à gravidade da situação em pauta: no debate, há mais *irmãos* envolvidos, e as provas e testemunhos são requisitados até a decisão final ser proferida; já na *troca de ideias*, são tratadas questões consideradas de menor gravidade em uma conversa na qual o *irmão* responsável – provavelmente, o *disciplina* local – tem autonomia para decidir sobre o caso. Por certo, essas distinções são muito mais analíticas do que práticas, pois, na realidade cotidiana, o acionamento e a configuração de um ou outro podem variar em suas formas.
- (8) A pesquisa etnográfica nas ocupações foi desenvolvida entre 2018 e 2022, contando com visitas periódicas aos territórios e entrevistas, bem como por meio do acompanhamento do grupo de WhatsApp do Jardim Milão, o qual a autora passou a compor em agosto de 2018.
- (9) Um processo estudado em minúcias na pesquisa de doutorado de Débora Ungaretti (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), em desenvolvimento, a quem agradecemos a permanente e generosa interlocução.
- (10) Para se ter uma ideia da dimensão desse processo, em um raio de 2,5 quilômetros, traçado a partir de determinado ponto do Rodoanel, foram identificadas 28 novas ocupações entre abril de 2015 e setembro de 2021.
- (11) Pelas configurações ambientais próprias da região, situada aos pés do Parque Estadual da Cantareira, em meio a áreas de proteção ambiental entremeadas nessa zona de expansão urbana, a dimensão ambiental é uma questão central nos conflitos fundiários da região. Policiais e fiscais ambientais são presenças constantes nas ocupações, seja nas ações de fiscalização e repressão ou de negociação (extralegal) das condições de sua permanência. Nem sempre foi possível precisar essa presença nos relatos de nossos interlocutores, nos quais os operadores do Estado aparecem, via de regra, de forma mais genérica.
- (12) Termo utilizado por uma de nossas interlocutoras para indicar o pagamento do suborno a agentes do Estado para a realização das *melhorias* na ocupação.
- (13) A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) é uma empresa de economia mista, cujo principal acionista é o Governo do Estado de São Paulo, que detém a concessão dos serviços públicos de saneamento básico no Estado.

Referências

- ARANDA, S. M. (2014). "You don't see any violence here but it leads to very ugly things": forced solidarity and silent violence in Michoacan, Mexico. *Dialectal Anthropology*, v. 38, n. 2, pp. 153-171.
- _____. (2019). Los retos de la seguridad en Michoacan. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 81, n. 4, pp. 737-763.
- BAZENGUISSA-GANGA, R; MAKKI, S. (orgs.) (2012). *Sociétés en guerre: ethnographies des mobilisations violentes*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, pp. 379-385.
- CARVALHO, M.; ROCHA, L. M.; MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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.
- DAS, V. (2020). *Textures of the ordinary: doing Anthropology after Wittgenstein*. New York, Fordham University Press.
- DAS, V.; POOLE, D. (2004). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fé, School of American Research Press.
- DUNCAN, G. (2015). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá, Debate.
- FAVAREL-GARRIGUES, G.; GAYER, L. (2021). *Fiers de punir: le monde des justicier hors-la-loi*. Paris, Éditions du Seuil.
- FELTRAN, G. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Cadernos CRH*, v. 23, pp. 59-73.
- _____. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. *Nueva Sociedad*, v. 255, n. 3, pp. 8-52.
- GAZIT, N. (2009). Social agency, spatial practices, and power: the micro-foundations of fragmented sovereignty in the occupied territories. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, v. 22, n. 1, pp. 83-103.
- GRASSIAN, E.; BEN-ARI, E. (2011). Violence operators: between State and Non-State actors. *Etnofoor*, v. 23, n. 2, pp. 7-15.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARIN-TORO, A. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 451-475.
- HIRATA, D. V. (2011). Produção da desordem e gestão da ordem: notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo. *Dilemas, Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, v. 4, n. 3, pp. 441-465.
- _____. (2021). *Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida*. São Carlos, EdUFScar.

- HIRATA, D. V. et al. (2020). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni/UFF), Observatório das Metrôpoles (Ippur/UFRJ).
- HIRATA, D. V.; TELLES, V. S. (2010). Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, v. 22, n. 2, pp. 39-59.
- LACERDA, L. G. (2023). *A produção do espaço em ato: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LACERDA, L. G.; MOREIRA, F. A.; UNGARETTI, D. (2021). "Estado e informalidade urbana: as transformações socioterritoriais no extremo norte da metrópole paulistana". In: COUTINHO, D.; PROL, F. M.; UNGARETTI, D.; MIOLA, I. Z.; FERRANO, T. (orgs.) (2021). *Propriedades em transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, Blucher Open Access, pp. 55-80. v. 2.
- LAMOTE, M. (2013). États-Unis/Mexique: les milices veillent. *Hermès*, v. 63, n. 2, pp. 101-108.
- MANTOVANI, E. T. (2015). "Crimen organizado, economias ilícitas y geografías de la criminalidad otras claves para pensar el extractivismo del siglo XXI en America Latina". In: LOPEZ, P.; SANTIAGO, M. B. (orgs.). *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa*. Buenos Aires, Clacso.
- MENDONZA, N. (2018). "La privatización de la ilegalidad". In: CONZALBO, F. E. (org.). *Si persisten las moléstias*. Ciudad de Mexico, Ediciones Cal y Arena, pp. 1-14.
- MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. (2021). O anjo caído na terra prometida: propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. *Novos Estudos Cebrap*, v. 40, n. 1, pp. 81-100.
- MISSE, M. (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- MOREIRA, F. A. (2019). *A expansão urbana de São Paulo e a ocupação do território ao norte da várzea do Tietê: O que mudou nos processos de produção do território popular em um século? Relatório de pós-doutorado*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MÜLLER, F. I.; WEEGELS, J. (2022). Illicit city-making and its materialities: introduction to the special issue. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, n. 3, pp. 230-240.
- PRIETO, G.; VERDI, E. F. (2023). Irmãos na Terra Prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 85, pp. 55-73.
- QUESNAY, A. (2022). Régimes miliciens et gouvernement transnational dans les guerres civiles: introduction. *Cultures & Conflits*, n. 125, pp. 7-20.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROY, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, p. 147-158.
- _____. (2010). *Poverty capital: microfinance and the making of development*. Nova York/Londres, Routledge.
- _____. (2011). Slumdog cities: rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, p. 223-238.
- STÉPPUTAT, F. (2012). State/violence and 'fragmented sovereignties. *Etnofoor*, v. 24, n. 1, pp. 117-121.

- TELLES, V. S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Fino Traço.
- _____. (2014). Gestion de la violence ou gestion (disputée) de l'ordre? Interrogations à partir d'une étude sur le marché de la drogue à São Paulo. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216. Disponível em: <http://orda.revues.org/1120>. Acesso em: 31 maio 2024.
- _____. (2022). "Notas sobre las relaciones entre mercados, poder y violencia". In: BARTELT, D. D.; AGUIRRE, R.; NAVARRETE, M. P. (orgs.). *Poderes fácticos: captura del Estado, redes criminales y violencia en América Latina*. Ciudad de Mexico, Fundacion Heinrich Böll, pp. 135-146.
- TILLY, C. (1985). "War making and State making as organized crime". In: EVENS, P.; RUESCHEMEYER, D. (orgs.). *Bringing the State back*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1996). *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- TSING, A. L. (2022). *O cogumelo no fim do mundo: Sobre a possibilidade de vida nas ruínas do capitalismo*. São Paulo, n-1 edições.
- WILSON, L. (2012). A history of violence: anthropology and the study of States. *Etnofoor*, v. 24, n. 1, pp. 123-128.
- YIFTACHEL, O. (2009). Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized. *City*, v. 13, n. 2-3, pp. 246-263.

Texto recebido em 14/dez/2023
Texto aprovado em 23/abr/2024

Urban borders, markets in dispute: power games in the production of spaces

Fronteiras urbanas, mercados em disputa:
jogos de poder na produção de espaços

Larissa Gdynia Lacerda [I]
Vera da Silva Telles [II]

Abstract

In this article, we view the expansion fronts of urban borders as privileged spaces to understand practical agencies, the network of actors, and the power games involved in the production of urban land and housing markets in São Paulo. An unavoidable presence in those places today, the men of Primeiro Comando da Capital (PCC – First Capital Command), in interaction with this intricate network of actors, act as operators of these markets and the internal management of popular territories. The fact is that the PCC's businesses expand as occupations and precarious settlements expand. In the ambivalent game of protection and extortion, between acceptance and coercion, they mobilize power resources in agreements, disputes, conflicts, and accommodations that constitute the production and management of informal land and housing markets.

Keywords: informal land and housing markets; urban occupations; space management; PCC.

Resumo

Neste artigo, tomamos as frentes de expansão das fronteiras urbanas como espaços privilegiados para apreender os agenciamentos práticos, trama de atores e jogos de poder na produção dos mercados urbanos de terra e moradia em São Paulo. Presença hoje incontornável nesses lugares, os homens do PCC, em interação com essa trama intrincada de atores, atuam como operadores desses mercados e da gestão interna de territórios populares. O fato é que os negócios do PCC se expandem conforme também se expandem ocupações e assentamentos populares. No jogo ambivalente de proteção e extorsão, entre aceitação e coerção, mobilizam recursos de poder nos acordos e disputas, conflitos e acomodações que são constitutivos da produção e gestão dos mercados informais de terra e moradia.

Palavras-chave: mercados informais de terra e moradia; ocupações urbanas; gestão de espaços; PCC.



In recent years, wide-ranging operations by armed groups in the urban markets of large Brazilian cities, especially in the real estate and urban services markets, has been addressed by scholars and denounced by residents from different parts of the country. In Rio de Janeiro, where these operations are paradigmatic, different studies show how the economic exploitation of housing and urban services has become increasingly relevant for the business model of armed groups, both militias and drug-trafficking organizations (Carvalho et al., 2023; Hirata et al., 2020; Benmergui, Gonçalves, 2019).

In São Paulo, the presence of members of São Paulo's largest criminal organization, the First Capital Command (*Primeiro Comando da Capital* – PCC), is becoming increasingly common in these markets. Amid facts, rumors, and stories that are told and spread in *quebradas* (“the hoods”) across the outskirts of the city, their presence is already part of the incontrovertible evidence in the fieldwork for urban researchers. Depending on the areas and circumstances at a particular moment, they may buy/appropriate lots for their own housing. Meanwhile, as in the situations described by Prieto and Verdi (2023), they engage in negotiations and mediations in other occupations and define criteria for the selective distribution of lots. In other areas, amid rumors and conjectures, small buildings become part of the available housing stock, so to speak, also under very selective criteria, for newcomers and many other individuals and families seeking housing in lower-class territories. The fact is that the PCC has been diversifying its businesses in many other illegal market circuits (Feltran, 2018) and there is evidence of its involvement in the informal land and housing

markets for money laundering purposes and as a strategy to expand its power and influence in urban territories.

Unlike what happens in Rio Janeiro, there is no control over territories nor monopoly or control over urban services in the places where the PCC establishes its businesses. Under another ecology of practices, negotiations, mediations, and alliances, PCC men act as operators in these markets and the internal management of lower-class territories, interacting with an obscure assemblage of other actors (and interests) that are present in these places, including land occupations on the edges of the city. The fronts of expansion of urban borders therefore seem to be especially interesting spaces today to comprehend the practical negotiations and mediations that include power plays (and battles of interests) and the multifaceted web of actors and their action and power resources in the production of urban land and housing markets, as they are shaped today. This is the matter we propose to discuss in this writing.

Instead of starting with the PCC's dynamics, pathways, and procedures and the wide-ranging markets of illicit goods (which have been, in fact, already detailed by a vast literature), we are interested here in examining the logics of production and management of urban spaces. As an empirical point of reference, we have considered recent land occupations established on the northern border of the city of São Paulo, marked by great precariousness and insecurity amid a still low-density area – a counterpoint to what we could find in other areas on the outskirts of the city, where precarious occupations and settlements are sprinkled across urbanized neighborhoods, consolidated *favelas* (slums), housing estates, and also, over time, expanding real estate markets.

It is an urban border located between the city and the forest, at the foot of the Cantareira Mountain Range, where rural and urban areas meet and blend into each other, as a result of the particular characteristics of a late urbanization process that started in the area by the end of the 20th century.¹ Amid rural and environmental restrictions, local lower-class subdivisions, most often unregulated ones, have opened paths of urban occupation, changing the local landscape in recent decades (Moreira, 2019).

This area – which is as precarious as it is wide-ranging – on the frontier of informal land and housing markets sparked interest because it was possible to observe the different intricacies, moments, and phases of its engendering and the power relations inscribed therein.² Expansion, production, management of land and housing markets: very concretely, practices, negotiations, mediations, and power relations that “make the city” as the ways of life that are constellated there gain density according to the temporalities by which materialities are built, claimed, negotiated, mediated in the production of a “livable world” – houses, roads, plumbing system, electricity networks, and everything else that makes up urban life. Materialities built through deals, negotiations, and mediations on the scrambled borders between formal-informal, legal-illegal, between temporary and improvised solutions, instrumentalization of urban regulations, and tense and conflicting relations with public agents, entrepreneurs interested in expanding their businesses in the area, neighboring property owners – most often holders of dubious titles –, and law enforcement forces – city inspectors, environmental police officers, and military police officers.

This means that market production is not an abstraction. Amid latent or overt conflicts, it involves actors, ways of life, interests, expectations, and promises of a plausible life, all this amid situated practices, negotiations, and mediations addressing the urgencies of life as it is governed by insecurity, amid threats of removal and uncertainties about the immediate future. This is part of the urban history of our cities, with parallels found in so many other cities in Latin America and in the metropolises of the so-called Global South. It constitutes the so-called urban informality that characterizes these cities’ urban planning (Roy, 2005, 2011; Yiftachel, 2009).

In recent decades, here and elsewhere, spaces and territories have been affected by the wide-ranging circuits of illegal markets, especially (but not only) drugs. More recently, criminal organizations and armed powers have been present in the conflicting production, management, and government dynamics of these territories. A marker of the times, it is a situation that introduces an inflection point in recent urban history, opening up to a number of questions that pose challenges to us as to the ways of describing and considering the issue of these urban realities.

An “illicit city-making,” as proposed by Müller and Weegels (2022). In line with the field of studies on the “ethnographies of infrastructure,” the authors adopt, as an analytical lens, the urban materialities where power relations, battles over authorities, legitimacy, and sovereignty, as well as control, appropriation (or expropriation) of circulating wealth are condensed. State, private, and illicit powers rely on the construction and maintenance of these infrastructures that shape the economic and political terrain of

their (disputed) interests, which “facilitate connections, trade, networks, and mobilities that also reconfigure urban politics and contestations of power and authority” (ibid., p. 233).

This is the key through which the authors propose a new reading of the popular theses by Charles Tilly, bringing to the urban field an analogy between the state and organized crime (Tilly, 1985), placed in the battles over sovereignty and control of territory, power resources, and appropriation of the wealth circulating between state powers and illicit actors (militias, paramilitary groups, gangs, and other armed groups). Here is the issue: the presence of armed powers, the authors argue, turns cities into arenas of disputed sovereignty precisely in the nexuses that articulate regimes of accumulation (production and circulation of urban wealth) and forms of coercion (offer of protection, collection of taxes). In this formulation, the authors offer a new reading of the famous theses formulated by Tilly in his historical sociology about the formation of Western states (Tilly, 1985, 1992) to focus on the forms of (disputed) sovereignty and (disputed) urban government anchored in the material production of urban spaces. As the authors argue,

by locating illicit practices and actors in the material processes that make cities livable and urban territories and populations governable, the term “city-making” seeks to highlight the intrinsic relation between urbanization and the illicit and addresses the influential role of the extra-legal in urban planning and organization. (Müller and Weegels, 2022, p. 234)

The authors’ proposal opens a path to raise our own questions in the conversation with an already vast literature addressing

armed groups. It is an issue on the agenda of recent discussions on a global scale. Different configurations of “organized operators of violence” (militias, paramilitary groups, gangs, criminal organizations, self-defense groups) occupying the scene of cities ravaged by civil wars (Grassian, Bem-Ari, 2011; Bazenguissa-Ganga, Makki, 2012); by neocolonial interventions – including in Iraq, Afghanistan, Mali, or Burkina Faso (Quesnay, 2022) –; by the war on drugs and guerrilla insurgency (Duncan, 2015); and by vigilante groups driven by penal populism typical of current times and vigilante practices on the borders of countries haunted by migratory diasporas (Favarel-Garrigues, Gayer, 2021; Lamote, 2013).

Amid controversies and different propositions, the notion of “fragmented sovereignties” (Gazit, 2009) has been circulating around these discussions, strongly influencing a conversation that calls into question the also controversial thesis of the state monopoly of organized violence (Stepputat, 2012; Wilson, 2012). For a long time, the “monopoly of legitimate violence,” an axiom that is not reflected in research and political discussion, has been challenged by the emergence of other “violence operators” in battle-scarred countries. This is also the case in areas pervaded by circuits of illegal markets that expand and take over business opportunities (and power resources) grounded in neoliberal reforms, privatization of corporations and public services, and today’s extensive extractive economies (Aranda, 2014, 2019; Mendonza, 2018; Mantovani, 2015).

While this is a vast discussion that cannot be fully addressed within the limits of this article, it is important to put these questions on the horizon of our own inquiries. After all,

the presence of armed groups in our cities is far from trivial, and it is pervaded by a timeline yet to be well understood. As an issue beyond what is proposed in this article, for now, it is worth saying that it introduces a certain analytical prism and raises a question to us as to how to describe and address the issue of the urban complications of our time, the production of the city, its spaces, and its territories. This is an issue, if we are not mistaken, that is still rarely addressed in the field of discussions mentioned above in very general lines. Hence the interest and importance of the analytical lens proposed by Müller and Weegels (2022). Their new reading and updating of Tilly's theses are more than timely, alerting us to the importance of ascertaining and conferring status to the political negotiations and mediations and forms of government observed in territories that have been set in the nexus – to be unraveled – between power, violence, and market production (Telles, 2022). It is a core issue specifically regarding the “illicit making of cities,” as the authors propose.³

Urban borders, disputed markets

In the city of São Paulo (as in so many others around the country), precarious settlements and occupations have been multiplying and spreading across central and peripheral areas, where the “urban disinherited” find shelter – men and women, and their families, coming from other occupations or other forms of precarious housing, not rarely forced out of their previous home, displaced, or affected by violent evictions sponsored by government authorities.

Local arrangements vary according to different areas of the city and the time and space circumstances in which the occupations take place. The common trait among all of them: while they are practical negotiations and mediations governed by a logic of the management of precariousness, the urgencies of life, and insecurity (as they can be forcibly removed at any moment), the expectations of permanence and the construction of a “livable world” (DAS, 2020, p. 67) mobilize different means and resources, including negotiations and possible deals between residents and government inspectors and agents, companies interested in local markets, and mostly outsourced technicians providing installation services for urban electric power networks, road infrastructure, and plumbing systems. All this is largely done in a nebula of interactions that blur the borders between the legal and the illegal, the formal and the informal, through deals, exchanges, and negotiations around possible arrangements, including informal agreements, the payment of political commodities (Misse, 2006) that are part of the regulations of what today is a wide-ranging universe of lower-class illegalisms, and urban client politics mobilizing political machines, power plays, and influence among the bureaucratic intricacies of government agencies.

It is this web of relationships and interactions that requires ethnographic work. We will address this further below. For now, we are interested in introducing the question and working hypothesis that we would like to develop here. In these “gray spaces” (Yitfachel, 2009) that recently have been expanding, we find evidence of a dynamic of urban space production that takes place in the ambivalent and unstable game between the law and the

extralegal, between tolerance and repression, as local political micro-conjunctures change. As Rolnik (2015, p. 174) puts it, these spaces

have in common the fact that they constitute zones of indeterminacy between legal/illegal, planned/unplanned, formal/informal, inside/outside the market, state presence/absence. Such indeterminacies are the mechanisms through which the situation of permanent transitoriness is built, the existence of a vast reserve army of land that can be captured “at the right time.”

It is in these spaces of precariousness and indeterminacy regarding the immediate future of their residents where intricate power plays and battles of interests emerge as true operators of territory production and management, and of the lower-class land and housing markets arising from it. To ensure the safety and security of the developments and the internal order of the occupations, the presence of groups or individuals who manage these markets becomes increasingly common, as characters who build their power resources through the networks of relationships that can operate to handle the deals and transactions that are always required with city inspectors, police officers, security guards (more often than not, police officers) protecting neighboring properties (which also often have dubious legal status), criminal organizations that establish their drug trade points in the vicinity, and city councilors who have “acquaintances” and “influential people” in the bureaucratic intricacies of municipal governments.⁴

There is a whole multifaceted network of actors formed around the management of precariousness: precariousness as a business and market opportunity, as well as power

resources. Housing insecurity is a key element in the production of these territories: the need for housing starts to be economically exploited in the face of shrinking possibilities of accessing housing through formal means (real estate markets or public policies). Different obscure business operators start to work in this gap by promoting land occupation and the lot trade, through different configurations in terms of the forms and conditions of access to housing. It is a predatory market logic capturing lower-class practices and ways of living, through which the survival strategies of lower-class groups work as frontiers through which the market and its different operators advance. Local versions, we could say, of what Tsing (2022) calls “salvage accumulation,” which entangles and takes advantage of local ways of life and survival to translate local practices and means into value and commodities. That is: ways of life and survival practices turn into market frontiers through means that move across legality and plunder, law and crime, deals and the use of force.

Poverty as a market and market frontier: this is not exactly new. Nor is it something exclusive to Brazil. Since the early 2000s, perhaps earlier, the so-called lower-class entrepreneurship has established itself as a circulating repertoire in areas of lower-class businesses, on the outskirts, and in favelas – micro-scenarios of social programs not rarely promoted by business foundations, in line with policies implemented in other countries of the so-called Global South aimed at the so-called social inclusion through the market. As Roy (2011) demonstrates, these are frontiers of market expansion through the financialization of poverty (by granting credit and subsidies for lower-class businesses) by financial groups interested in the wide-ranging – and promising (for them) – lower-class

markets of large metropolises in these parts of the planet. Financial extractivism, as Gago and Mezzadra (2015, p. 44) propose, in lower-class territories through consumer credits and bank subsidies, making “the extraction of value from an increasingly indebted but never completely subdued popular vitality.” Variations of what Guerreiro, Rolnik, and Marín-Toro (2022) define as “regimes of private control over territory management,” making up gray spaces where territories are subjected to private regulations, involving business institutions, urban service providers, and lower-class housing financialization mechanisms (vouchers, monthly aid).

As Gago and Mezzadra (2015, p. 44) argue, “extractive logics intersect with the government of the poor, producing violence and creating hybrid forms with the same logics and rhetoric of inclusion as proposed by the discourse of citizenship.” And we may add: where they are anchored to a territory, especially in lower-class territories, they interact with forms of private regulation that also involve the management of specific businesses connected to the expanded circuits of illegal markets.

The situation described by Prieto and Verdi (2023) is especially illuminating: in a neighborhood on the eastern outskirts of the city of São Paulo, a company with operations in several cities around the country has a significant portfolio of “services provided” in the private regulation of lands facing a legal dispute.⁵ The services: mediation and negotiation of land disputes between residents and owners – it works as an agent mediating legal settlements (as the company’s main business) and thus avoiding repossession processes against the occupiers of disputed areas. As the authors argue, “finding disputed

lands is key to their business” (p. 65), capitalizing on the management of precariousness as a financial asset. In this case, it was an agreement made with the mediation of the Residents’ Association, with the tacit support of PCC men who had been involved for many years in these informal land and housing markets and who had been actively taking part in the occupation that was at the center of these negotiations with said company.

This is the point to be made: the circuits of illegal economies have greatly expanded in recent years, intertwining with the urban economy and the local dynamics of the territories where they set up their businesses, branching out into so many other obscure businesses anchored in the webs of urban life. In recent years, they have also branched out into the informal land and housing markets. These circuits and the power relations permeating them interact with many other territory regulation regimes, entangled in the urban circuits of what is now celebrated as lower-class entrepreneurship (and its many different “social inclusion” projects, as they are called), and also constellate the most precarious borders of the city, which are now expanding. Where they are anchored and territorialized, they make up and are made up of the “private territory management regimes” (Guerreiro, Rolnik, Marín-Toro, 2022), as in the case described by Prieto and Verdi (2023). It is from this perspective that we can understand the local negotiations and mediations happening at these frontiers of market expansion.

The fact is that PCC businesses expand as lower-class occupations and settlements expand. In the double-edged game between protection and extortion (Tilly, 1985), between

acceptance and coercion, they mobilize power resources in deals and battles, conflicts and accommodations that are constituent parts of the production and management of informal land and housing markets.

Stakeholders in the land and housing business, the PCC men are also an unavoidable presence in the mediation and arbitration of continuous (dis)agreements, conflicts, disputes, and litigations in these settlements. The mediation of PCC men in litigation, conflicts, and disagreements that permeate everyday life in these areas is already a known, accepted, and legitimized quasi-routine in lower-class territories. The management of local order and violence largely includes mediation by *irmãos* (brothers),⁶ whether in the protocols and the scenery of the debates or in the more informal variations of the *troca de ideias* (exchange of ideas).⁷ In the 2000s, this was documented and discussed by ethnographies and urban studies that followed the evolution of illegal markets and the expansion of the PCC on the outskirts of São Paulo (Feltran, 2018; Hirata, 2018; Hirata, Telles, 2010). And it is almost commonplace in news that circulates and that sometimes hits the pages of newspapers. Now, these power resources, known and acknowledged between fear and acceptance or, to put it from a different perspective, between protection and coercion (Tilly, 1985), are used to arbitrate and mediate conflicts and disagreements in land and housing businesses, involving residents, land developers, property owners in the vicinity, and the operators of urban services aimed at local land improvement.

This is the point to be made here: the PCC men act as operators of these markets and are, therefore, operators of the production of urban spaces and their fronts of expansion.

This is what happens when they arbitrate disagreements regarding the borders between lots, between occupations, or regarding a residents' association's use of resources or the distribution of lots.

The presence and operation of PCC men are so entangled in the daily lives of these areas, always shrouded in rumors and fables, that it is not always easy to know what they are about when we are told about cases and stories. In the ethnographic scenes below,⁸ therefore, we made strategic choices to shed light on how connections are built between different actors involved in the production and management of land occupations on the fringes of the north zone of São Paulo, to put the issues addressed so far into perspective. They provide some evidence of how markets are made in the expansion of urban borders and, in the process, make the city.

The question we are interested in addressing is, "how are illicit city-making practices produced and negotiated?" (Müller & Weegels, 2022, p. 232).

Expanding urban borders

The urban border this article is discussing came to be arranged through a late and gradual process of urbanization. A process largely conducted by local land developers, in association or competition with alleged landowners, lessees/leaseholders, and state agents, in a convoluted mesh of land grabbing, fraudulent land appropriation, dubious land titles, and so many other land conflicts around land tenure and ownership. Over the course of the 1990s, state agents and developers took advantage of loopholes in

the norms that regulate land occupation and land titling to establish new settlements.⁹ All this resulted in an urban fabric characterized by dense patches that make up the landscape next to small rural properties, green areas, and the huge green wall that is the Cantareira Mountain Range.

In 2013, this heterogeneous territory was hit by the beginning of the construction work to implement the Northern Section of the Mário Covas Ring Road, a public construction work of metropolitan scale that affected local urban and social configurations, marking the intensification of land conflicts in the area as new actors started to battle over this front of urban expansion introduced by the state.

On the one hand, land expropriations led to administrative and legal battles over the high compensation paid by the state. Property titles are at the center of these battles (Lacerda, Moreira, Ungaretti, 2021). In their intricacies, these procedures bring to light practices of land grabbing, fraudulent purchases, and all sorts of irregularities that expose the dynamics of urban border expansion, which, over the course of history, have happened along the blurry lines between the legal and the illegal, the formal and the informal.

On the other hand, through the gaps opened up by expropriated areas and ongoing construction works, land occupations have multiplied amid these land battles, introducing another vector of an expanded conflict, this time happening around land ownership and appropriation.¹⁰ Most of them were small, extremely precarious occupations that were unable to resist the police forces mobilized to displace them. Among those that remained and are in the process of potential

consolidation, a scenario emerges, made up of a mesh of different actors in often tense relations, alliances, battles, or convenience agreements between community leaders, local businessmen, police officers, and other state representatives, as well as men identified as PCC *brothers* or allies.

Local arrangements vary between more or less precarious occupations, with greater or lesser chances of remaining. What they have in common is the political and legal insecurity that requires constant negotiations, adjustments, agreements, and disagreements with public and private actors that make up the power plays and battles of interests around the production of these territories. Amid all this, hundreds of families search for a new housing arrangement as they experience constant displacements and are also pulled into and implicated in these power plays and battles of interests.

Occupations on the edges of the city

While these occupations have not been organized by politically organized housing movements, there is nothing spontaneous about them. They are effectively organized – and well-organized –, but through other networks of actors, mediations, and horizons of expectations. In this article, we will focus on just one of them, which here we will call Jardim Milão, an occupation established in August 2016 through networks mobilized by an important local leader – we will call him Fábio, who was then (2016) a 31-year-old young Black man, a hairdresser, and father of a boy.

In his urban movements around lower-class neighborhoods of the north zone and other occupations in different areas of the city, Fábio was in contact with and learned from territories permeated by social projects and others demarcated by housing movements, while, across all of them, criminal networks also make up his sociability network, formed by friends and acquaintances of the so-called “criminal world.” This is what explains the presence of Zinho, a *brother* identified as an important leader of the occupation, alongside Fábio. In the words of one resident, Zinho has ties with the PCC, while Fábio is “more of the social” – the two would make up a kind of complementary opposites working together. While the two men are not members of the Jardim Milão Residents' Association, both are always pinpointed in this leadership role in the occupation, as people to consult when making certain decisions and to resort to when resolving certain conflicts.

These transversal aspects of the urban experience made Fábio an important network operator in the territory. Fábio knew how to mobilize repertoires and networks of acquaintances and allies to organize and then handle the management of the Jardim Milão occupation. First, by identifying a possible tract of land to establish the occupation. By promptly joining efforts to bring together a coordination group including community leaders and the so-called *apoiaadores* (supporters) – actors who, as local leaders see it, were decisive in making sure the occupation was feasible. In Jardim Milão, these *supporters* were: an architect, local business owners, a lawyer, a military police officer, and alleged PCC members.

The relevance of these *supporters* in the occupation is something that very concretely became apparent amid the challenges and mishaps its residents faced, as each of them had the ability to mobilize economic and power resources in the many negotiations necessary for the permanence and consolidation of the occupation. We will look into how some of them operated. For now, it is important to highlight their role as mediators between the many different levels of the formal world and the occupation – mediation efforts on the blurry lines between the formal-informal, the legal-illegal. While the category of *supporters*, as coined by our interlocutors, included an extremely diverse range of social actors, it allows us to observe the extensive and diverse network of connections and mediations from which the territory is constituted and managed: the architect responds to the goal of planning the occupation of the land in order to mimic what they assume to be the norms that define a formal urban pattern, as a strategy for pleading for land regularization; the business owners, who in this case are partners in a bus company, provide political capital to negotiations with different state operators who try to demobilize the occupation; the lawyer is the one who builds the case to bargain over the permanence and legitimacy of the occupation with government authorities; the incorporation of the military police officer brings into the endeavor an actor who tries to neutralize or circumvent the action of the repressive state apparatus against the occupation. Finally, the PCC men appear as the guarantors of many of the negotiations established by this network of actors, also mediating quarrels and operating

the regulation of the land and housing market on these fronts of urban border expansion. For the services provided, each supporter received two lots in Jardim Milão.

It is no coincidence, therefore, that among the many occupations that emerged in the same period, Jardim Milão appears as a successful story. It became a point of reference in the area. Early on, they established a formal Residents' Association, which became the crucial point of connection for this network of *supporters*. Its members are responsible for spearheading the territory consolidation project, strategically calling in different *supporters* and other actors that can contribute to it. But the paths to this are tortuous and uncertain, requiring many and continuous negotiations, conducted time and again to avoid the risk of having the occupation violently removed and ensure its permanence and consolidation.

Defining borders

The occupation settled on a portion of land remaining from the expropriations carried out for the implementation of the ring road. In its immediate vicinity: the ring road's ongoing construction works; a tract of land subdivided in the 1990s; another area with houses remaining from an expropriation process carried out for the construction of the Mário Covas Ring Road, and, on the other side, a large empty area in which a new tract of land began to be subdivided. Aside from the public construction works, the other areas were all negotiated and mediated by the same "developer," known for his obscure projects implemented in the area since the mid-1980s. In the 1990s, this combination of land-grabber/developer had his name mentioned in

an intricate administrative process involving São Paulo city employees, parliamentary advisors, police officers, and city inspectors in collusion to circumvent inspections and enable unregulated subdivisions to be established in the area. A heavy game of pressure, exchange of favors, and bribery. He remains active in the area.

Each of these neighborhood configurations imposed negotiations and agreements on Jardim Milão for the establishment and delimitation of the borders of the occupation. Starting with the technicians responsible for the ring road construction works – the line that could not be crossed was defined after conversations and deals between public officials and brokers. Here, and in other surrounding occupations, part of the borders defined for these territories as they are being establishing were defined in circumstantial negotiations conducted at the construction site of the public work – through them, some occupations got their space, but we do not know what they had to offer in exchange for it. What we do know is that not everything was easy, nor were things always friendly. A violent outcome was on the horizon of one of these difficult negotiations around the establishment of the borders of Jardim Milão, a case involving leaders of the occupation, the alleged owner of one of the neighboring properties, the developer, and the PCC *brothers*.

The alleged property owner was in the process of closing a deal with the aforementioned developer. In the first weeks of the occupation, she went to Jardim Milão to try and set the borders between her property and the occupied area to make sure the occupation was not taking over her land. According to accounts, to close the deal, the owner offered the occupation five meters of land around the

stream of water between the two areas. An overly generous action that makes us wonder about whether she effectively owned the land, especially considering the area's land history. But these are just assumptions. In any case, the proposal seemed advantageous and local leaders promised not to expand the occupation beyond the agreed-upon limits.

Shortly after that, the neighboring area started to be subdivided into lots. At first, the developer and occupiers seemed to act in agreement. They joined efforts to channelize the stream that served as a border between the two areas and to enable land reclamation, where the waste collected from both sides would be disposed of. But things then started to get complicated. Amid rumors and fragmented stories, the accounts shared with us give us a glimpse of a conflict for the land that ultimately led to a *debate* mediated by the PCC.

This is how things unfolded, from what we were told: four leaders of the occupation—including Fábio and Zinho — took over those five meters offered by the neighbor in the deal with the occupation, which were added to the land reclamation area where there was the channelized stream on the border between the two settlements. They wanted to make a deal for this piece of land and offered to sell it to the developer's partner. As soon as the latter, in turn, became aware of said donation, he declared he did not recognize this deal because, as he put it, those five meters were his property and, therefore, he started to accuse the occupation of taking over an area that would be "rightfully" his. Meanwhile, the residents of Jardim Milão also expressed their discontent with these leaders for trying to privately take the possible earnings from the sale of a portion of the occupation, overriding the collective interest.

That was when the PCC *brothers* intervened. The four leaders and the developer were summoned to the debate. Residents were called to attend. The event is always remembered in Jardim Milão, both by those whose actions were being judged and by others who were called to participate. Most of them remember the size of the event: the number of *brothers* present, as well as the length of the discussions, which went on for a few days. At first, there was a space for occupiers to express their discontent with their leaders. Then they moved on to the main conflict. Fábio recounts it: he escaped death thanks to Zinho's *caminhada* (background and connections) and the intervention of a brother in favor of the leaders, considering aspects regarded as positives in their previous history. The then president of the Association, one of those involved in the case, was removed. And the outcome of the *debate* was favorable to the occupation: the disputed piece of land was incorporated into Jardim Milão. Soon after, a wall was built between the two settlements, definitively establishing the boundaries between occupation and subdivision.

The battle for permanence

A lawyer has been providing legal advice to Jardim Milão since its early days. He is a partner of a bus company licensed by the city government to operate routes in the area. With other business partners, they make up the group of *supporters* of the occupation.

The company is licensed by the SPTrans system and has operated, since 2015, more than 80 routes in northern areas of São Paulo.

Established in the 1990s, it used to be a cooperative of *perueiros* (van drivers) organized into a broader consortium that operated in the north and east areas of the city. Between 2010 and 2014, the cooperative was involved in allegations of conspiracy and money laundering involving PCC members, as reported by news articles and legal cases filed at the time. In 2015, according to the rules established by the city government for public bidding processes, the cooperative became a company and was divided into two: one operating in the east side and the other in the north side of São Paulo.

Behind the scenes, a rather obscure story of the so-called alternative transportation system, as it was called, which Hirata (2011) described in detail. A story that dates back to the emergence of van drivers in the 1980s who, with their vans, promoted an active informal transportation network, arguably clandestine as it was illegal, running across the city's most remote neighborhoods on routes conventional bus services did not cover. Over the course of the 1990s, as the PCC's presence emerges on the outskirts of São Paulo, an intricate web of relationships with *perueiros* starts to be woven, involving the structuring of the protection-extortion market and money laundering schemes. In the early 2000s, all this became more intricate, and also more obscure, with the establishment of van drivers' cooperatives and the transaction of illegal businesses in the gaps and opportunities arising from normative provisions through which the São Paulo city government addressed the regulation of the then extensive informal transportation network operating in different areas of the city.

By tracing back this web of relationships and how they changed over time, Hirata shows us the networks mobilized by this character

– the *perueiro*, who becomes a prosperous entrepreneur managing promising bus routes –, a character who was already known in recent urban history, and who is now involved in the processes of production and appropriation of the urban space, especially interested in the informal land market at the edges of the city. And it is this traced-back history that allows us to situate the role the partners of the current bus company played in the establishment of Jardim Milão.

After all, what interests are likely driving the partners of this bus company to a still low-density area that is so different from the extensive and busy eastern part of the city, with so many important access roads connecting it to the city center and other municipalities of the Greater São Paulo Area? Yet there they are, the partners, engaged and interested in that piece of land, a recent occupation at the edge of the city.

The lawyer-partner of the company played a key role in the establishment of the occupation. He was responsible for conducting negotiations with the police officers who first arrived on the ground on the first day they entered the land. It was also at the company's headquarters that a deal was sealed with the military police officer who became part of the group of *supporters* of Jardim Milão. After weeks conducting daily rounds to coerce and threaten the occupation, the deal was reached with the occupiers. The company's partners mediated the deal. We do not know the details of these negotiations, but from what we were told, after the deal was completed, the police officer tried to protect the occupation against possible police raids, either by shelving complaints or by coordinating with other police officers on duty when the police were at the site, so that everything could go smoothly. He was duly rewarded with two lots, just like all the other *supporters*.

While we have not been given details about these negotiations and deals, it is possible to get an idea of the bargaining power of the bus company's partners from the stories and rumors that circulate. Security is provided to the company and its partners by a police officer with a reputation for being a *matador* (killer), a word that circulates around the hoods of the city and evokes vivid memories of São Paulo's urban history, haunted by vigilantes and extermination groups (Telles, 2010). In the words of one of our interlocutors: these bus companies are made up of "businessmen, bandits, and police officers." And this is where their bargaining power and scale of action lies: through a combination of the lawyer's work and the support of his networks and connections, he and the other partners of the bus company ensured the permanence of Jardim Milão in different situations when the occupation was put at risk through the legal and extralegal action of state agents.

The business partners played a key role in containing the threats against the occupation. However, soon afterwards they too became a threat. Relying on his position providing technical and legal support and the legitimacy he then built for himself, the lawyer started to scare the residents by presenting alleged evidence of an alleged threat of forced removal. He said that, this time, they would not be able to resist. As a lawyer, he recommended: it would be better for everyone to leave the land.

Word of a possible forced removal spread quickly. Rumors about a similar story happening on another occasion began to circulate, according to which the same partners of the bus company supported the establishment of another occupation and, once possession of the

area was established, they simulated a threat of forced removal to convince people to leave the land and then take possession of the area.

Fabio tried to look into this story. This time, he reached out to other points in his extensive network of relationships and contacted a lawyer from a well-known social organization working with housing movements from the city center: from the edges of the city to the center of São Paulo. The lawyer confirmed what the occupiers suspected: there was no threat of forced removal against Jardim Milão. The threat was the company's partners. The coordination decided to expel him from the group of *supporters*.

But that was not the end of that story. And, once again, the PCC was there to act as the arbiter in the conflict around the land. According to our interlocutors, the partners tried to regain their position by appealing to the local PCC men, confirming rumors about the bus company's obscure connections with illegal businesses. The dispute between the occupation and the bus company ultimately ended with an *exchange of ideas* mediated by the Command. The *brothers* ratified the occupation's decision: the partners of the bus company were expelled from the group of *supporters*. But they kept the lots they had purchased.

The urbanization market

Once the possession of the land, albeit provisionally, was established, a number of investments and interventions started, aiming at making it livable. In Jardim Milão, tractors and excavators came along to carry

out earthworks, stream channelization, and land reclamation; create roads; and define the borders between lots. Wood utility poles were bought and installed to support the electric power distribution network. A plumbing system was implemented to ensure water access and wastewater disposal. Trucks were coming in and out of the area, carrying crushed stone to improve local roads. All this was being done through deals and arrangements with a wide range of operators of this urbanization market whose business is urban precariousness, offering all kinds of makeshift solutions with the promise of improving the quality of life for those who live in these recently-established territories, while never being enough.

Key to the constitution of this market, different state operators act as regulators in these transactions, dictating their pace and costs. After all, they are the authorities who effectively can allow or not the execution of the contracted services. Military and environmental police officers,¹¹ municipal guards, and city inspectors are implicated in this market, engaging in extortion and charging money in exchange for turning the “blind eye” on interventions carried out on the land. So, with every planned intervention, the terms and conditions of its implementation have to be reviewed with these public operators. It is through the continuous making and remaking around urban materialities that it becomes possible to observe the web of actors, power relations, and the ways how political commodities are traded (Misse, 2006) and inscribed in the urbanization of these territories emerging on the fringes of the city.

In Jardim Milão, one of the first interventions carried out was land reclamation on part of the stream that isolated the area

for the construction of a road that paved the way into to the occupation and connected it to the surrounding neighborhoods. Patrícia, a member of the residents’ association, was the one who told us about the operation: through a deal made with local leaders, a business owner from the area who works with the disposal of construction debris started to send trucks to the occupation for (unregulated) disposal, creating a temporary landfill on the site. Through this arrangement, the trucks had access to a place to dispose of construction waste while the occupation was provided with the necessary debris for land reclamation. Patrícia recalls that it took many trucks to fill the area and turn it into an access road. This made the arrangement a very profitable business for the person responsible for organizing the disposal: each truck charged 140 reais to dispose of debris — and it was a lot of trucks.

The operation was successful and the access road to Jardim Milão was built. But despite the payments made to environmental police officers from the area to provide the service (payments made by both the residents’ association and the entrepreneur whose business already required such arrangements), construction works had to be occasionally suspended due to unexpected police raids — either conducted by police officers who were not part of the scheme or as a way to negotiate higher prices. Consequently, the clandestine disposal area at the site led to one of several complaints that the lawyer had to deal with around this time.

Then earthworks began in the area to allow internal roads to be built and lots to be defined, an operation that cost the occupiers 60,000 reais. Subsequently, there was the (unregulated) establishment of access to water

and electricity, as well as the installation of sewer pipes for wastewater collection. All of this was always done quite discontinuously, according to the possible arrangements and deals made with state operators. After all, the payment of *mamadeira*¹² (baby bottle) does not always mean that the service will effectively be provided. The stories of urban interventions in Jardim Milão are permeated by accounts about actions by state agents who sometimes allowed earthworks in the area and other times interrupted them; sometimes turned a blind eye to land reclamation, while other times interdicted it, requiring new negotiations to allow it again. On certain occasions, they confiscated an occupier's work materials and then released them without filing a police report, yet another show of power that makes up the power plays around the negotiations of political commodities. These deals are always circumstantial, oscillating between tolerance, the negotiated agreement, extortion, and repression.

The operation that allowed Jardim Milão to have access to the water supply network is another example of how this urbanization market works. Water supply was made possible by (irregularly) connecting the area with the public network from two adjacent neighborhoods. Each connection supplies a part of the occupation. The service was directly contracted with the employees of the water utility Sabesp¹³ in exchange for a payment that was around 2,000 to 3,000 reais per point of connection. In addition to initially setting up these points of connection, Sabesp employees are also responsible for the continuous repairs and iterations required for the maintenance of water access. These employees sometimes respond to a call during office hours and go

to the occupation with Sabesp's truck and equipment, making a private use of the public utility. To do this, they fill out "service forms," a routine procedure at Sabesp, but report other kinds of incidents, such as a "leak," for example. This allows them to work on what, in practice, will become an unregulated water connection point in the public supply network. With each new repair or iteration, new charges are made. In these cases, it is not law enforcement agents who impose extralegal charges on occupiers to allow access to public services, but the employees of the public utility (or outsourced companies) themselves, who irregularly privatize and sell infrastructure and public technology. On certain occasions, the same employee responsible for the irregular connection is the one who, during working hours, will shut down a clandestine point of connection, only to make new charges to connect it again later.

In all these arrangements, the residents' association, which represents the occupation, appears as the buyer and manager of these services, responsible for hiring them and ensuring their effective provision. To this end, *supporters* and their resources often come into play again to negotiate the best conditions for hiring and providing services: whether it is the business owners with their political capital and obscure connections, as seen above, the military police officer who can negotiate better conditions with his colleagues or even circumvent complaints and prevent a police raid from happening while a service is being provided, or the lawyer, who both provides support during negotiations and is responsible for legally addressing complaints when extralegal deals fall apart.

Amid the intricacies of this “urbanization through *improvements*” (Lacerda, 2023), we observe a market emerging at the intersection between necessity and precariousness, which turn them into business opportunities through services that are fragmentally offered at retail and operated – and regulated – by different state and non-state actors. It is a whole urban materiality production and management process that activates a network of actors involved in a market which is structured around – and is structuring – the provision of urban infrastructure and services, engendered in these “gray spaces” where the formal-informal, the legal-illegal, the licit-illicit are blurred and connected, rendering the territories emerging on the fringes of the city material.

Ramifications

In the heterogeneous arrangements through which lower-class territories are constituted, there are encoded ways through which the extensive commodification of territories and ways of life make up urban space production and management processes, reproducing cleavages, inequalities, and exclusions, shaped by the housing insecurity experienced by local residents in these territories. A situation of insecurity a varied network of actors exploits and manages as a business opportunity and as a way to expand their power over territories and populations. The PCC men are among them, mobilizing their power resources – armed power.

In Jardim Milão – and in other surrounding occupations –, PCC men act as a kind of guarantor in the commercial relations brewed up around land possession. But that

is not all. There are situations in which agents connected to criminal circuits also take up a leading position in promoting occupations, turning land and housing into another front for the expansion of their businesses. While arguing for different gradations and modalities in terms of their presence, local leaders say it is no longer possible to organize a land occupation without having a *brother* present. Rumors circulate about the presence of PCC men spearheading some residents’ associations or appointing people they trust for the position, to influence the distribution of lots and the management of local daily life. According to other accounts, they buy lots in occupations in the area, where they start to build small apartment buildings exclusively for rent purposes. These are accounts that echo similar stories and rumors that circulate in other parts of the city, revealing a growing presence of PCC men running land and housing businesses in the different lower-class territories around the city, exerting impacts, which are yet to be better identified and understood, on the forms of urban space production and management and the living conditions created from them.

State involvement in these processes appears through different public operators who are actively engaged in the territories: police officers, municipal guards, inspectors, and administrative and public service employees who are continuously negotiating the conditions of permanence and consolidation of certain territories, as well as the destruction of others. In the local negotiations and mediations in which spaces and markets are produced and managed, we can trace the production of the margins of the state (Das and Poole, 2004), a vague zone where the differences between the law and the extralegal are blurred, if not

cease to exist. They also offer, however, clues to understand — and trace — the way in which urban order and legal system are engendered in this play of light and shadow specific to the ways in which state agents operate in situated contexts (Das and Poole, 2004). This uncertain terrain, therefore, feeds renewed forms of urban client politics: the frontiers of market expansion are also territories where battles are waged over political clientele.

Amid power plays and battles of interests, Jardim Milão seems to have been successful in its negotiations and deals, as well as in the choices of allies, or *supporters*. In the 2020 municipal elections, the occupation's leaders started a race in search of a candidate for whom they could offer the votes from the occupation in exchange for institutional support, from the potential future member of city council, during the Jardim Milão land tenure regularization process. Different members of the residents' association appointed different names. Around the same time, a well-known São Paulo city councilor, with a long-standing history of work in the southern area of the city, became increasingly close to neighborhoods in the northern area, territorializing his networks in the subprefectures and networks from territories including land occupations.

Patrícia, a member of the Residents' Association whose family members resided in a neighborhood where the councilman had a history with, was familiar with his work. She was responsible for introducing him to the occupation and, especially, for convincing the other members of the association to endorse the political deal with him. This was assisted by a former advisor to the councilman, then allocated to the subprefecture of the Jardim

Milão area. To show his good intentions, the advisor started to mobilize the state apparatus to benefit the occupation even before the election: he started conversations with Sabesp to regularize water supply in the area and started to work in favor of the occupation in administrative proceedings against it that were being reviewed by the local subprefecture. That the councilman quickly became the candidate officially appointed by the Residents' Association is no coincidence.

He emerged victorious from the 2020 elections and started to serve a new term in office. Since then, he has been praised in Jardim Milão for having enabled water supply regularization, for the paving works currently in progress in the area, and for the installation of the wastewater network, which is also in progress this year, 2023. Concurrently, the path to the long-awaited land tenure regularization has been paved. In 2022, Jardim Milão received a visit from the head of the local subprefecture and the then municipal secretary of housing, who pledged to deliver the much hoped-for land title to the occupiers before the end of the current municipal term. In 2023, the mayor of São Paulo went to the edges of the city to visit the occupation, which has just over 200 lots, reaffirming his commitment to recognize Jardim Milão — and all arrangements, agreements, and disagreements between the wide variety of actors that made it possible — as a formal territory of the country's largest metropolis.

This is yet another chapter of paths that open up many other issues to be addressed at another time, but which provide clues to understand the power relations inscribed in the modes of production of markets and urban planning.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4357-6988>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

larissa.gdynia@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5201-8662>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. São Paulo, SP/Brasil.

vs.telles@gmail.com

Acknowledgements

Thank you to Faperj—Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro for the Pós-Doutorado Nota 10 grant (SEI Process E-26/200.178/202) awarded to me, which provided the conditions for the formulation and translation of this article.

Notes

- (1) To avoid identifying any locations, we will refer to the extensive and heterogeneous north zone of São Paulo in general terms. The same goes for the name of the occupation we will address and the names of our interlocutors, which have all been changed.
- (2) The ethnographic data presented in this article are the result of the Lacerda's doctoral research, conducted in 2018–2022 at the Department of Sociology of the University of São Paulo, advised by Vera Telles. See Lacerda, 2023. This article is a continuation of the conversations and reflections established by the authors over the course of this investigation.
- (3) This is a research agenda that has been worked on in our research collectives. The formulations presented in this article have been largely a result of discussions conducted in the research seminars developed in the City and Work Group and LabCidade group, at USP. We thank our colleagues and partners.
- (4) Here we resume issues discussed in a different context in Telles, 2022.
- (5) For a detailed and comprehensive analysis of this company, its scale of operations, and the way it operates, see Milano, Petrella, Pulhez, 2021.
- (6) The italicized words are terms used by our interlocutors. They often repeat common-sense notions which circulate and give meaning to practices and relations in territories on the outskirts of the city. The *brothers* are individuals who are known for their connections with the PCC.

- (7) The *debates* and *exchange of ideas* – or simply the *ideas* – make up the procedures and protocols established by the PCC to manage the order and the meanings of justice formulated within the scope of the so-called criminal world, but which have expanded far beyond it. They are spaces for deliberation and mediation of conflicts held in an agonistic and always situational way. In our field, the difference between them seemed to be related to the seriousness of each situation: the *debate* involves more *brothers*, and evidence and testimonies are requested before the final decision is announced. Meanwhile, in the *exchange of ideas*, issues considered less serious are addressed in a conversation in which the *brother* in charge – probably the local *disciplina* (responsible for the discipline) – has the autonomy to rule on the case. Certainly, these distinctions are much more analytical than practical, as the activation and configuration of one or the other in everyday reality can take different forms.
- (8) Our ethnographic research on the occupations was conducted in 2018–2022, with regular visits to the territories and conduction of interviews. Jardim Milão's WhatsApp group chat was also monitored since the author joined it in August 2018.
- (9) A process that is being thoroughly investigated in the ongoing doctoral research conducted by Débora Ungaretti (FAUUSP). We thank her for her being a continuous and generous interlocutor.
- (10) To give an idea of the size of this process, within a 2.5-km radius drawn from a given point of the Ring Road, 28 new occupations were identified between April 2015 and September 2021.
- (11) Due to the area's specific environmental settings, at the foot of the Cantareira State Park, amid environmental protection areas sprinkled across this zone of urban expansion, the environmental dimension is a key issue in local land conflicts. Environmental police officers and inspectors are constantly in the occupations, either to conduct inspection and repression actions or to hold (extra-legal) negotiations regarding the conditions for their permanence. It was not always possible to specify this presence in the accounts by our interlocutors, in which state operators are usually mentioned in a more general way.
- (12) A term used by one of our interlocutors to indicate the payment of bribes to state agents to carry out *melhorias* (improvements) in the occupation.
- (13) Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) is a government-controlled private company. Its primary shareholder is the São Paulo state government, which grants concession for basic sanitation service provisioning in the state.

References

- ARANDA, S. M. (2014). "You don't see any violence here but it leads to very ugly things": forced solidarity and silent violence in Michoacan, Mexico. *Dialectal Anthropology*, v. 38, n. 2, pp. 153-171.
- _____. (2019). Los retos de la seguridad en Michoacan. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 81, n. 4, pp. 737-763.
- BAZENGUISSA-GANGA, R; MAKKI, S. (orgs.) (2012). *Sociétés en guerre: ethnographies des mobilisations violentes*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, pp. 379-385.
- CARVALHO, M.; ROCHA, L. M.; MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: 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.
- DAS, V. (2020). *Textures of the ordinary: doing Anthropology after Wittgenstein*. New York, Fordham University Press.
- DAS, V.; POOLE, D. (2004). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fé, School of American Research Press.
- DUNCAN, G. (2015). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá, Debate.
- FAVAREL-GARRIGUES, G.; GAYER, L. (2021). *Fiers de punir: le monde des justicier hors-la-loi*. Paris, Éditions du Seuil.
- FELTRAN, G. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Cadernos CRH*, v. 23, pp. 59-73.
- _____. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. *Nueva Sociedad*, v. 255, n. 3, pp. 8-52.
- GAZIT, N. (2009). Social agency, spatial practices, and power: the micro-foundations of fragmented sovereignty in the occupied territories. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, v. 22, n. 1, pp. 83-103.
- GRASSIAN, E.; BEN-ARI, E. (2011). Violence operators: between State and Non-State actors. *Etnofoor*, v. 23, n. 2, pp. 7-15.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARIN-TORO, A. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 451-475.
- HIRATA, D. V. (2011). Produção da desordem e gestão da ordem: notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo. *Dilemas, Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, v. 4, n. 3, pp. 441-465.
- _____. (2021). *Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida*. São Carlos, EdUFScar.

- HIRATA, D. V. et al. (2020). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni/UFF), Observatório das Metrôpoles (Ippur/UFRJ).
- HIRATA, D. V.; TELLES, V. S. (2010). Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, v. 22, n. 2, pp. 39-59.
- LACERDA, L. G. (2023). *A produção do espaço em ato: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LACERDA, L. G.; MOREIRA, F. A.; UNGARETTI, D. (2021). "Estado e informalidade urbana: as transformações socioterritoriais no extremo norte da metrópole paulistana". In: COUTINHO, D.; PROL, F. M.; UNGARETTI, D.; MIOLA, I. Z.; FERRANO, T. (orgs.) (2021). *Propriedades em transformação 2: expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, Blucher Open Access, pp. 55-80. v. 2.
- LAMOTE, M. (2013). États-Unis/Mexique: les milices veillent. *Hermès*, v. 63, n. 2, pp. 101-108.
- MANTOVANI, E. T. (2015). "Crimen organizado, economias ilícitas y geografías de la criminalidad otras claves para pensar el extractivismo del siglo XXI en America Latina". In: LOPEZ, P.; SANTIAGO, M. B. (orgs.). *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa*. Buenos Aires, Clacso.
- MENDONZA, N. (2018). "La privatización de la ilegalidad". In: CONZALBO, F. E. (org.). *Si persisten las moléstias*. Ciudad de Mexico, Ediciones Cal y Arena, pp. 1-14.
- MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. (2021). O anjo caído na terra prometida: propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. *Novos Estudos Cebrap*, v. 40, n. 1, pp. 81-100.
- MISSE, M. (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- MOREIRA, F. A. (2019). *A expansão urbana de São Paulo e a ocupação do território ao norte da várzea do Tietê: O que mudou nos processos de produção do território popular em um século? Relatório de pós-doutorado*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MÜLLER, F. I.; WEEGELS, J. (2022). Illicit city-making and its materialities: introduction to the special issue. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, n. 3, pp. 230-240.
- PRIETO, G.; VERDI, E. F. (2023). Irmãos na Terra Prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 85, pp. 55-73.
- QUESNAY, A. (2022). Régimes miliciens et gouvernement transnational dans les guerres civiles: introduction. *Cultures & Conflits*, n. 125, pp. 7-20.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROY, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, p. 147-158.
- _____. (2010). *Poverty capital: microfinance and the making of development*. Nova York/Londres, Routledge.
- _____. (2011). Slumdog cities: rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, p. 223-238.
- STÉPPUTAT, F. (2012). State/violence and 'fragmented sovereignties. *Etnofoor*, v. 24, n. 1, pp. 117-121.

- TELLES, V. S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte, Fino Traço.
- _____. (2014). Gestion de la violence ou gestion (disputée) de l'ordre? Interrogations à partir d'une étude sur le marché de la drogue à São Paulo. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216. Disponível em: <http://orda.revues.org/1120>. Acesso em: 31 maio 2024.
- _____. (2022). "Notas sobre las relaciones entre mercados, poder y violencia". In: BARTELT, D. D.; AGUIRRE, R.; NAVARRETE, M. P. (orgs.). *Poderes fácticos: captura del Estado, redes criminales y violencia en América Latina*. Ciudad de Mexico, Fundacion Heinrich Böll, pp. 135-146.
- TILLY, C. (1985). "War making and State making as organized crime". In: EVENS, P.; RUESCHEMEYER, D. (orgs.). *Bringing the State back*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1996). *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- TSING, A. L. (2022). *O cogumelo no fim do mundo: Sobre a possibilidade de vida nas ruínas do capitalismo*. São Paulo, n-1 edições.
- WILSON, L. (2012). A history of violence: anthropology and the study of States. *Etnofoor*, v. 24, n. 1, pp. 123-128.
- YIFTACHEL, O. (2009). Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized. *City*, v. 13, n. 2-3, pp. 246-263.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Aline Scátola, email: alinescatola@gmail.com

Received: December 14, 2023

Approved: April 23, 2024

Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil*

The social effects of crime on the dynamics of Fortaleza, Ceará, Brazil

Luiz Fábio S. Paiva [I]
Suiany Silva de Moraes [II]
Valéria Pinheiro [III]

Resumo

Este artigo aborda o choque das facções criminosas na cidade de Fortaleza, Ceará, destacando a influência no cotidiano, na dinâmica política e na situação de moradia em bairros populares. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, envolvendo análise de matérias de jornais, entrevistas e incursões aos territórios afetados. A perspectiva compreensiva adotada no artigo considera o ponto de vista de múltiplos agentes envolvidos, evidenciando o domínio consistente das facções em determinados territórios e seu influxo substantivo na vida das comunidades locais. Essa influência ocorre no âmbito das políticas públicas de habitação, afetando diretamente as decisões diárias das pessoas ante o controle ilegal exercido pelos grupos armados.

Palavras-chave: facção; violência; cidade; território; deslocamentos.

Abstract

The article addresses the impact of criminal factions on the city of Fortaleza, state of Ceará, and highlights their influence on the daily life, political dynamics, and housing situation of popular neighborhoods. The study used a qualitative approach involving the analysis of newspaper articles, interviews, and visits to the affected territories. The comprehensive perspective adopted in the article considers the point of view of multiple agents involved, emphasizing the consistent dominance of factions over certain territories and their substantive impact on the lives of local communities. This influence occurs within the scope of public housing policies and directly affects people's daily decisions in the face of the illegal control exercised by armed groups.

Keywords: *faction; violence; city; territory; displacement.*



Introdução

Este texto é resultado da confluência entre investigações a respeito do problema da violência urbana e da maneira como a cidade é constituída por maneiras de morar, conviver e circular. Reúne um conjunto de colaborações com o objetivo de analisar o modo como o fenômeno da violência em Fortaleza, capital do estado brasileiro do Ceará, afetou dinâmicas sociais relativas à ocupação dos territórios urbanos e aos seus processos de garantias do direito à cidade. Em especial, o artigo reporta-se ao modo como o fenômeno das facções criminosas afetou as periferias urbanas de Fortaleza, na medida em que esses grupos impõem um domínio armado ao território e criam regras pelas quais os moradores devem orientar sua presença, circulação e relações. Releva evidenciar o fato de que, conforme demonstraram trabalhos importantes sobre a relação entre cidade e violência, o controle armado de territórios urbanos se tornou uma experiência com a qual pessoas no Brasil precisam aprender a conviver e traçar estratégias para acomodar suas vidas ao domínio arbitrário de determinados grupos (Machado da Silva, 2008; Barbosa, 2012; Muniz e Dias, 2022; Telles, 2015; Grillo, 2019; Paiva, 2022; Barreira, 2008; Nascimento e Siqueira, 2022). Dessa maneira, discute-se como é possível para moradores de territórios urbanos, em especial condomínios residenciais construídos com suporte em políticas públicas – como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) –, conviver com ações e controles de grupos reconhecidos socialmente como facções criminosas.

A pergunta norteadora desta reflexão é a seguinte: “Como é possível conviver com o controle arbitrário de facções que interferem significativamente na maneira de morar e se relacionar em um território urbano?”.

Essa é uma indagação de relevo que movimenta este estudo em sua ambição de explicar como quatro facções criminosas – o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV), os Guardiões do Estado (GDE) e a Massa (TDN)¹ – estabelecidas em distintos momentos, com estruturas e atuações variadas, implantaram domínios territoriais que repercutem de modo expressivo na vida de pessoas que residem e não estão envolvidas em seus esquemas criminais. Supõe-se, de saída, que os moradores conduzem um conhecimento pela dor da violência imprimida pelas facções, seja pela ameaça iminente ou via efetivação de expulsões, agressões e assassinatos que marcam os territórios e criam um conhecimento pelo trauma causado pela prática da violência.²

É oportuno ressaltar que o fenômeno das facções é exaustivamente mapeado pelas Ciências Sociais brasileiras, com estudos sobre a história e as características dos variados grupos em ação nas distintas regiões do País. Entre eles, evidenciam-se as investigações sobre as duas facções mais antigas do País – o Comando Vermelho (CV), do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), do Estado de São Paulo. Pesquisas demonstraram o modo como a experiência do CV atuou na articulação de mercados ilegais de drogas e jogo do bicho, alçando as comunidades e criando rotinas de violência nas favelas cariocas (Misse, 2007; Machado da Silva, 2008). O CV mobilizou pessoas

envolvidas na prática de crimes em relações de “guerra”, mas à procura da “paz” em disputas contra a polícia e outras facções em territórios urbanos que, entre outras coisas, abrigavam trabalhadores pobres e suas famílias (Zaluar, 2012; Hirata e Grillo, 2019; Hirata, Grillo e Telles, 2023). Em São Paulo, a experiência do PCC também envolveu a estruturação, iniciada nas prisões, com momentos de “guerra” e “paz” que se fazem necessários pelo modo como a própria facção administra a violência como recurso e expande seu domínio sobre os territórios urbanos (Dias, 2009; Marques, 2010; Biondi, 2018; Feltran, 2018). Essas duas experiências contribuíram para administrar um fenômeno que, em várias escalas, percorre os territórios urbanos nas capitais e cidades menores do Brasil, chegando até suas fronteiras e sendo hoje possível de visualizar em praticamente todos os Estados (Candotti, Melo e Siqueira, 2017; Manso e Dias, 2018; Siqueira e Paiva, 2019; Duarte, 2021; Dias e Paiva, 2022; Siqueira, Nascimento e Moraes, 2022; Diogo, 2022; Rodrigues, Feltran e Zambon, 2023).

No Nordeste, as facções penetraram os sistemas prisionais e alcançaram o cotidiano de periferias diversas de capitais e, também, em cidades menores (Melo e Paiva, 2021; Rodrigues et al. 2022; Paiva, Dias e Lourenço, 2022). Em muitos estados, CV e PCC atuaram por meio de alianças e conflitos entre si, com articulações que envolvem grupos locais cuja organização replica de modos múltiplos o método criado pelas duas facções da região Sudeste – embora cada grupo tenha especificidades singulares como indicam importantes pesquisas desenvolvidas nos estados da região Nordeste (Paiva, 2019; Rodrigues, 2020; Lourenço e Almeida, 2013; Matos Júnior, Santiago

Neto e Pires, 2022; Paiva e Pires, 2023; Briceño-Leon, Barreira e Aquino, 2022). A configuração da violência desenvolvida no Nordeste, portanto, é constituída por conflitos entre grupos armados que, em decorrência da pulverização das facções, geraram escaladas importantes nos números de homicídios, entre outros problemas graves em variados territórios (Paiva, Barros e Cavalcante, 2019; Feltran et al., 2022; Motta et al., 2022; Matos Júnior e Santiago Neto, 2022). Expresso fato produziu inúmeras consequências na maneira como a vida passou a ser desenvolvida nos territórios urbanos, afetando decisivamente as práticas de habitação dos espaços sociais, sobretudo nas periferias.

Para ajudar a pensar o fenômeno das facções, recorreremos à ideia de que esses grupos não se mostram compreensíveis apenas como expressão de suas ações criminosas. As facções são tratadas como um fenômeno social, com repercussão na economia, política e cultura das populações alcançadas pelo seu domínio (Paiva, 2022). Em linhas gerais, *as facções são pensadas aqui como comunidades morais e políticas*, exercendo ações de dominação e integração de pessoas que se relacionam com amparo em referenciais simbólicos constitutivos do grupo, cultivando ideais e valores que transbordam o próprio grupamento e alcançam a sociedade ao redor em territórios nos quais atuam e em extensas redes formadas para o desenvolvimento de negócios e objetivos políticos. As facções atuam em diversas escalas e com múltiplas associações para diversificadas atividades. Sua integridade intenta ser mantida pelos compreendimentos e posições políticas de seus integrantes, mas também decorre de conflitos e disputas pelas visões de mundo e orientações morais estruturantes de cada grupo.³

Como uma comunidade moral e política, as facções criam laços sociais e afetivos, sendo possível observar maneiras de integração não associadas a um esquema criminal, mas a crenças e expectativas compartilhadas entre seus membros (Paiva, 2019). Encontram-se em torno das facções jovens com a expectativa de entrar no grupo, componentes familiares, vizinhos, cônjuges e pessoas diversas agenciadas para missões específicas. São os vínculos com uma facção constituídos por meio de relações cultivadas de múltiplas formas e em diversos espaços sociais. Tais vinculações são tecidas por trabalhos em várias escalas, pois envolvem desde uma missão dentro de um território até circuitos nacionais e internacionais. As facções são comunidades morais e políticas que se movimentam e se transformam, no espaço e no tempo, se adaptando às condições sociais e às conjunturas políticas impostas ao seu desenvolvimento. Em suas dinâmicas de integração, as facções oferecem possibilidades de proteção e recompensas, ao mesmo tempo que exigem responsabilidades e compromissos, tecendo uma economia política da vida e da morte que alcança seus integrantes e pessoas afetadas pela repercussão social de suas ações.

Ao considerar justamente como as ações das facções repercutem como um fenômeno social que atinge a cidade, este escrito denota a situação de localidades que compõem a periferia da cidade de Fortaleza, a capital e o maior centro urbano do estado do Ceará, no Nordeste do Brasil. A investigação privilegiou a fala de pessoas que moram, trabalham e circulam nas periferias de Fortaleza, sobretudo em conjuntos habitacionais oriundos de programas sociais, convivendo com facções que exercem, em variadas escalas, um domínio da vida em determinados territórios. Não

cogitamos definir aqui o trabalho da facção ou a extensão do seu domínio, mas saber como os interlocutores desta investigação relataram experiências perante um fenômeno que ganhou lastro, penetrou a vida cotidiana e compõe a dinâmica local dos territórios. As narrativas dos entrevistados nem sempre se pautaram sobre um fenômeno no âmbito do qual eles mensurariam com exatidão o grau do risco vivido, mas todas elas foram exaustivas em evidenciar a existência de um perigo iminente de violência por parte de pessoas armadas que, explícita ou implicitamente, impõe sua presença como algo que deve ser considerado por parte de cada pessoa que habita o território. A seguir, expomos algumas considerações a respeito do caminho percorrido para chegar aos resultados desta experimentação.

O caminho teórico- -metodológico da pesquisa

Este artigo se ancora em uma perspectiva compreensiva do fenômeno da violência (Weber, 2000; Barreira, 1998; Misse, 2010), no intento de compreender como a ação promovida por grupos armados reconhecidos como facções alcança o cotidiano de moradores de determinadas áreas residenciais da cidade de Fortaleza, em especial na sua periferia. Como acontece em outras cidades brasileiras, as periferias de Fortaleza são um fenômeno histórico decorrente da territorialização de cidades estruturadas pela desigualdade social em um sistema injusto de acumulação e distribuição de riqueza.⁴ Conformam, também, locais racialmente constituídos e abrigam a maior parte da população negra do estado do Ceará, conforme dados do

Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2022. Os fatores de classe e raça são elementos cruciais, quando se intenta compreender o modo como o crime afeta a vida da população urbana de uma cidade brasileira, pois ele não alcança os estratos médios, muito menos as elites, predominantemente brancas, de semelhante jeito (Cerqueira e Coelho, 2017; Silva e Freitas, 2018; Mattos, 2017).

Ao considerar os fatores de classe e raça, é preciso ainda ressaltar que este estudo se debruça sobre as falas, os atos de testemunhar de pessoas que experimentam em seu dia a dia situações de violência. Configuram-se testemunhas da ação de facções, seus mandos e sua capacidade de agir com violência em razão de seus interesses. Dialoga-se, neste passo, com uma compreensão muito específica das falas, explorando o sentido dado por essas testemunhas, cujas interpretações passam pela maneira como seu mundo foi estruturado pela violência. Como um evento perturbador do cotidiano, a violência é uma experiência que desorganiza o mundo como ele deveria ser para reorganizar como possibilidade de coexistir com suporte nas maneiras de conviver com a violência, superá-la ou diminuir a sua incidência sobre a vida (Das, 2020). Em sendo assim, ao considerar a violência das facções, os moradores precisam trabalhar com a probabilidade de algo acontecer, caso não considerem o risco efetivo imposto pelo mando das facções em seus territórios.

Para entender como os moradores lidam com o problema das facções, apoiamo-nos nos estudos de Das (2011) sobre o ato de testemunhar, com o propósito de entender como as pessoas interpretam a relação entre a violência e a própria subjetividade, emprestando aos pesquisadores suas reflexões sobre como

seu mundo social existe povoado por facções. Convém salientar que, para fins deste trabalho, a violência é tratada como uma experiência cultural que envolve a percepção de limites morais e éticos que ensejam um dano à vida e a maneira como o mundo é percebido e vivenciado (Das, 2020). A experiência constitui um jeito de ver o mundo e dar sentido às ações e relações que a constituem. Ao perseguir esse sentido da ação, o artigo dialoga com a tradição de uma sociologia compreensiva, com vasta literatura que a sustenta, desde os trabalhos seminais de Weber (2000) e Schutz (2012), assim como a contribuição importante feita por Geertz (1989) em seu trabalho etnográfico. Dessa maneira, o tratamento dado às entrevistas realizadas considerou a demanda pelo sentido possível de ser compreendido, destacando que, como observa Piedade Lalanda (1998), as falas das pessoas entrevistadas retratam apenas “uma versão de uma história” (p. 874). Segue-se, ainda, a indicação de Bourdieu (1996), ao considerar que “compreender não é reconhecer um sentido invariante, mas apreender a singularidade de uma forma que só existe num contexto particular” (p. 159). Por isso, o leitor não encontra aqui a verdade sobre as facções, mas uma versão da história contada com apoio no testemunho de agentes de Estado e moradores das periferias urbanas de Fortaleza afetados pelos grupos armados.

Outros tipos de investimentos de pesquisa são encontrados em outras versões, como a própria experiência de pessoas distintas demonstrou durante a investigação. Moradores jovens que participaram de um dos grupos focais realizados evidenciaram que os grupos armados afetam de maneira diferente pessoas residentes em um mesmo território. Uma jovem negra e um jovem negro relataram que

não conseguiam andar livremente pelo bairro, mesmo eles integrando um coletivo engajado em lutas sociais na região. Durante a conversa, um jovem branco de olhos verdes, do mesmo grupo, relatou: “isso não acontece comigo, eu consigo andar por todo canto sem ninguém mexer comigo”. A fala é sempre uma formulação social que revela evidências do mundo vivido, mas em circunstâncias específicas e demarcadas pelas diferenças sociais de gênero, raça e classe.

Para compreender a situação dos territórios, a investigação se desenvolveu com suporte numa estratégia de pesquisa qualitativa e multissituada, com levantamento de dados da imprensa, visitas ao território, grupos focais, conversações e entrevistas. O material coletado da imprensa recolheu 58 documentos de ocorrências na Cidade, desde o ano de 2016, quando as facções se transformaram em fenômeno público amplamente disseminado pela existência de grupos como a GDE e CV nos territórios. Também foram feitas visitas a dois conjuntos habitacionais atendidos pelo MCMV, com o objetivo de conversar com moradores a respeito dos acontecimentos, privilegiando a observação da estrutura dos conjuntos e a descrição para preservar os interlocutores dispostos a nos guiar em campo. Adicionaram-se a esse esforço um seminário, dois grupos focais e seis entrevistas em profundidade feitas na Universidade Federal do Ceará (UFC), com objetivo de debater o problema da violência e do controle social das facções nos territórios, sobretudo nos conjuntos habitacionais. Destaque seja imprimido para o fato de o seminário ter sido uma iniciativa de movimentos sociais vinculados à luta por moradia para entender o fenômeno da violência promovida por facções, sendo a estrutura

do evento pensada com base nos problemas evidenciados pelos participantes. Ademais, foram feitas entrevistas no Núcleo de Habitação e Moradia (Nuham) da Defensoria Pública do Ceará, Núcleo de Atendimento à Vítima de Violência (Nuavv) e Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (Gae-co) do Ministério Público do Ceará, Delegacia de Combate às Ações Criminosas Organizadas (Draco) da Polícia Civil-CE, Habitafor da Prefeitura de Fortaleza e Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará. Para fins desta publicação, optamos pelo manutenção do anonimato, com referências de maneira indireta às falas e descrição de características gerais para preservar a identidade dos interlocutores.

Convém salientar que os expressos resultados se valem, ainda, de dados oriundos de atividades multidisciplinares de extensão universitária desenvolvidas pelos Laboratório de Estudos da Violência (LEV) e Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab) da UFC. Destacam-se os diálogos e intercâmbios por meio de cursos, reuniões e atividades de extensão organizadas em conjunto com movimentos sociais, com foco no tratamento de problemas sociais relacionados à segurança pública, garantia de direitos e habitação popular. Evidencia-se, ainda, o fato de que o Lehab desenvolve, desde 2013, esforços para compreensão de ações estatais relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), cujos desdobramentos se incorporam aos resultados desta pesquisa e reforçam as análises de problemas evidenciados por pesquisadores, desde a concepção do projeto em todos os empreendimentos contratados na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (Pequeno e Rosa, 2015 e 2016; Pequeno, Rosa e Silva, 2015).

Este artigo segue a apresentação de resultados e análises do fenômeno em três segmentos complementares, reveladores de aspectos fundamentais do problema: a) o efeito das facções na vida de moradores das periferias urbanas; b) o contexto da experiência de moradia em áreas afetadas pela ação de facções; e c) o deslocamento de moradores em razão da presença de fronteiras traçadas pela intervenção das facções no território. Em linhas gerais, sobra demonstrado que a experiência de moradia em conjuntos habitacionais situados nas periferias de Fortaleza está afetada pela atuação de grupos armados que, como o texto demonstra à continuidade, exercem controle social da vida de seus moradores, afetando, significativamente, a prática de moradia em uma das principais cidades do Brasil. Em transposição às dimensões locais, o estudo revela aspectos de um problema social que se distribui pelo País, na medida em que as facções avançam como um fenômeno de massa, afetando dinâmicas econômicas, políticas e culturais dos 5.568 municípios brasileiros.

O efeito-facção no crime e na vida

As facções criminosas alteraram de maneira substantiva não apenas as dinâmicas criminais, no Ceará, desde sua ascensão em 2016, como também mudaram a maneira como as populações locais convivem com pessoas envolvidas em atividades criminosas. Em 2005, por exemplo, era possível encontrar, no mesmo bairro de Fortaleza, grupos armados constituídos por pessoas envolvidas no tráfico de drogas e armas, além de assaltos e outras atividades

ilegais. Em geral, esses grupamentos ocupavam territórios específicos reconhecidos dentro do bairro como comunidades. Em um mesmo bairro havia diversas comunidades e grupos armados identificados como daquela comunidade específica. Entre esses grupos, havia rixas com longa história de conflitos e enfrentamentos violentos, fazendo com que as comunidades fossem “fronteirizadas” por essas diferenças. Mesmo que as pessoas da localidade não soubessem relatar o motivo que originou o conflito entre os grupos de comunidades de um mesmo bairro, elas sabiam do peso dele na sua existência e dos efeitos disso na vida comunitária.⁵

Nas décadas de 1980 e 1990, era comum que os grupos fossem conhecidos como gangues, enquanto, nos anos de 2000, as quadrilhas de traficantes foram se constituindo como formato dominante, sem perder as dimensões territoriais constituídas pelas gangues nos anos anteriores. Consoante informa Diógenes (1998), a denominação de gangue era como jovens elaboravam sua visibilidade para si e para o outro, consolidando uma modalidade de integração para “fazer enxame”, resolver “treatas” e instituir uma identidade. A gangue era, portanto, uma instituição social, com ritos de entrada e emblemas marcadores da distinção. Como um fenômeno social, as gangues no microcosmos dos seus territórios estabeleceram elementos que, em alguma medida, repercutiram, tanto na atuação de quadrilhas de traficantes quanto nas facções contemporâneas, em Fortaleza. Assim, quando os mercados ilegais de drogas expandiram e se organizaram nas periferias de Fortaleza, nos anos de 1990, as pessoas envolvidas na prática dessa atividade criminal guardaram muitos elementos das gangues, suas divisões territoriais e formatos de instituição social para estabelecer as

identidades de quadrilhas vinculadas aos territórios urbanos. Elas guardaram as fronteiras territoriais e herdaram rixas, fazendo perpetuar sistemas de vingança entre pessoas envolvidas na prática do tráfico de drogas.

Como explicaram lideranças comunitárias entrevistadas, tinha curso um certo equilíbrio entre as pessoas que faziam o crime e outras envolvidas nos movimentos sociais de base para lutas por direitos sociais. Mesmo em áreas consideradas perigosas, existia alguma segurança, e as pessoas envolvidas em atividades criminosas “não mexiam com as pessoas que trabalhavam e atuavam na luta pela comunidade” – explicou uma interlocutora durante uma conversa. Isso possibilitava isolar, no imaginário social, as dinâmicas locais entre os que atuavam no mundo do crime e os trabalhadores, lideranças comunitárias, agentes de Estado e cidadãos que moravam nos territórios sem participação em atividades criminosas. Algumas situações eram suscetíveis de fugir do roteiro previsto, mas este equilíbrio parecia organizar as relações sociais em bairros populares. Apesar das fronteiras territoriais, crimes graves aconteciam, em geral, entre os envolvidos, havendo um sentimento de que as pessoas não vinculadas a atividades criminais viviam em relativa paz, mesmo em territórios marcados por altos indicadores de violência (Barreira, 2008; Paiva, 2014).

E o que mudou desde a ascensão das facções como principais grupos que organizam e orientam a atividade criminosa no estado do Ceará? A princípio, as facções mudaram as maneiras de fazer o crime em Fortaleza, obrigando que todos estivessem sob a proteção de uma facção e eliminando as resistências de quem não intencionava se posicionar ou aderir a um grupo determinado. Atualmente, é possível

expressar, com alguma segurança, que é impossível para alguém envolvido no crime sobreviver sem a proteção de uma facção. Era comum, ainda, que jovens pobres fizessem atividade de furto ou roubo dentro das próprias comunidades e, após as facções, foram proibidos de tal prática. Os que não obedeceram às ordens de não roubar na comunidade foram sequestrados, torturados e, em alguns casos, mortos. Assim, aos poucos, de 2016 a 2023, todas as atividades criminosas, no Ceará, passaram a acontecer sob orientação de uma facção criminosa.

Outro fator a ser considerado, antes de tratar de como as facções afetaram o equilíbrio entre envolvidos e não envolvidos, é o fato de no Ceará existirem facções disputando o controle dos territórios e das atividades criminosas. Em 2016, o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV) e a Família do Norte (FDN) atuavam no nosso Estado, quando surgiu a facção local Guardiões do Estado (GDE). Embora, no primeiro momento, esses grupos tenham atuado apaziguando guerras entre as quadrilhas herdeiras dos conflitos territoriais em curso desde as décadas anteriores com as gangues, ainda no ano de 2016, as facções entraram em choque com tênues alianças entre GDE e PCC, de um lado, e CV e FDN, do outro. No mencionado período, surgiram manifestações de pessoas envolvidas no crime que se exprimiam como “Neutros” e constituíam a “Massa carcerária”. É válido garantir que, principalmente, GDE e CV protagonizaram, de 2016 a 2020, uma guerra pelo controle de territórios que se estende por todo o Ceará. Desde 2020, pelo menos, esses grupos enfrentam ainda cismas internos geradores de outros grupos, como o Comando da Laje e, desde 2021, a Massa – como uma facção que disputa com a GDE e o CV territórios em todo o estado cearense.

Independentemente das especificidades de cada facção, a existência dessa configuração de grupos criou problemas difíceis que impactaram de maneira contundente a relação dos envolvidos com as comunidades controladas por parte de cada um desses grupos. No período das gangues e quadrilhas de traficantes, os territórios estavam demarcados, e as pessoas de um território em guerra com o outro dificilmente iriam tomar o do outro porque havia algo no local que criava uma identificação. O grupo armado era daquele território e o componente do grupo armado era daquele grupo em razão da sua pertença ao território. Isso gerava um efeito estático, com os grupos convivendo com o domínio territorial e crimes ensejados pela rivalidade e os interesses decorrentes de esquemas de tráfico de drogas. Por exemplo, enfraquecer um território era um jeito de ter vantagens na hora de vender ou ser o principal ponto de venda dentro de determinado bairro, angariando vantagens pelo fluxo comercial. As facções, malgrado estarem no território, inclusive nos mesmos das gangues e quadrilhas de traficantes, não são um grupo do território. A sua identificação e seu compromisso não se estabelecem pela sua história com os territórios. Elas existem além do território, cada uma com seu estatuto, símbolos, orientações morais e políticas que, em linhas gerais, estabelecem os outros grupos como inimigos a serem enfrentados e derrotados.

Ao quebrar com a lógica do território que marcou a existência de gangues e quadrilhas de traficantes, as facções criaram algo que se repetiu de maneira recorrente nos últimos sete anos no Ceará: a invasão do território pelo grupo inimigo. Desde 2016, as facções movimentam um conflito móvel, com tomada de

territórios e ações violentas que causaram inúmeras mortes por meio de chacinas. Um caso emblemático foi a Chacina das Cajazeiras, quando 14 pessoas foram assassinadas após a GDE invadir uma festa em um território do CV. Segundo relatos, as pessoas foram mortas apenas por estarem ali e a festa era parte da rotina do bairro, sem qualquer vínculo com o CV. A ação provocou uma grande repercussão e foi uma entre várias invasões com mortes violentas e alcance de envolvidos e não envolvidos.

As invasões são um componente importante da dinâmica criminal cearense, com ampla repercussão na maneira como envolvidos com práticas de crimes passaram a atuar nos territórios. No período das gangues e quadrilhas, as invasões aconteciam de maneira circunstancial para a morte de um membro ou mais do grupo, sem que incidisse sobre o controle do território. Chacinas eram situações excepcionais das quais não se ouvia falar com tanta recorrência quanto se passou a noticiar desde 2016. O incremento da violência e o risco de perder completamente o controle do território instituíram a necessidade de incrementar sistemas de controle social para efetivamente impedir a entrada de grupos inimigos. É comum observar, logo na entrada de algumas comunidades das periferias urbanas de Fortaleza, as inscrições “baixem o vidro dos carros”. Existem relatos na imprensa cearense que retratam situações de violência contra pessoas que não obedeceram às ordens e por essa razão tiveram seus veículos alvejados por envolvidos, sendo em alguns casos com desfecho fatal para os integrantes do veículo. Como várias chacinas envolveram essa entrada de veículos com pessoas fortemente armadas, é possível escutar de moradores relatos de compreensão

da ordem em virtude do perigo iminente que os faccionados do território passaram a enfrentar em suas rotinas.

As invasões também levaram a uma desconfiança generalizada, considerando que os alvos no território fossem passíveis de estar em perigo por informações que seus inimigos teriam de sua rotina e localização. Para evitar essa situação, as facções criaram mais um problema para eventuais moradores que, por acaso, tenham qualquer tipo de relação descoberta com pessoas de uma facção diferente da que domina o território. Sob esse aspecto, a pesquisa identificou na fala dos moradores uma variedade ampla daquilo considerável como mobilizador da desconfiança dos faccionados locais contra determinada pessoa, família ou grupo de moradores. Verificaram-se situações em que o morador tem um parente reconhecido como integrante efetivo do outro grupo. Outros são acusados de uma relação de amizade ou de serem originários de territórios dominados por grupos rivais do que domina o território onde ele mora agora. Mulheres também são acusadas, em virtude de alguma relação afetiva com integrantes de outros grupos, mesmo quando eventual e passada. Apesar de, em todas essas situações, ser possível encontrar alguma evidência, por mais frágil que aparente, os interlocutores falaram ainda de outras em que, simplesmente, o morador é acusado, sem que exista qualquer prova da acusação. Em todas essas situações, a expulsão do território é um destino praticamente certo e, quando não obedecido, um motivo para outros tipos de violência – como sequestro, tortura e assassinato.

E justamente foi na vida dos moradores não envolvidos em práticas criminais que as facções passaram a exercer um poder de dominação muito efetivo, com o controle de

atividades cotidianas inédito antes da efetivação de seus domínios. Segundo os moradores, embora os antigos traficantes locais tivessem certo grau de incidência na comunidade, as facções ampliaram a experiência de intervir diretamente na vida dos moradores. A fala a seguir ilustra de maneira substantiva essa incidência.

Essa entrada de facções, do crime, tirou muito a liberdade dos moradores. Para vocês terem uma ideia, minha colega lá na comunidade, ela plantou uma árvore e para ela cortar a árvore porque estava atrapalhando, ela teve que falar com as autoridades [integrantes de uma facção] lá dentro. Ela se revoltava. Assim, “eu plantei e tenho que pedir autorização de alguém?” Então assim, tirou muito da nossa liberdade, a gente que trabalhava como líder na comunidade, para resolvermos alguma coisa teríamos que pedir autorização deles. (Trecho da discussão de grupo focal realizado na UFC)

Outros relatos semelhantes ajudaram a perceber como o poder das facções, em Fortaleza, se estendeu e alcançou atividades rotineiras em territórios minudentemente controlados. Manter o controle do território se transformou em uma das atividades estruturantes do trabalho das facções, com relativo dispêndio de sua energia para tal fim. Isso transformou as facções em um elemento objetivo e digno da atenção de qualquer morador que, porventura, resida em local controlado por elas. Nos casos dos residenciais, o comparecimento das facções se faz, segundo o relato dos moradores, desde o momento em que a pessoa recebe o imóvel e, em seguida, há visita de integrantes das facções questionando de onde a pessoa vem.⁶ Após a resposta, a pessoa é suscetível de já ser informada de que não deverá ficar no local, precisando sair em um prazo estabelecido. “Não é possível chamar a polícia ou demais

órgãos para garantir o direito à moradia?”. Esta foi uma indagação feita aos moradores em praticamente todas as entrevistas. As respostas evidenciaram vários problemas, pois moradores relatam situações que envolvem desde esquemas de corrupção até uma omissão relativamente a fatos recorrentes e de conhecimento do Poder Público. Entre outras situações, a falta de garantias de uma solução permanente faz com que os moradores decidam pela resolução do problema recorrendo à fuga, ao contrário de procurar as instituições do Estado para garantir sua permanência no local.

Segundo os moradores entrevistados, os grupos são constituídos por pessoas com voz de comando, evidenciando a existência de integrantes que lideram, nos territórios, as ações das facções. Ainda de acordo com os relatos, é comum observar movimentações relativas a mudanças na dinâmica do controle local, pois, malgrado as dificuldades de intervenção do Estado para garantir a segurança da população, são feitas operações policiais e executadas prisões dessas lideranças nos territórios. Convém, inclusive, ressaltar que, conforme avaliação de agentes de segurança pública e justiça entrevistados, “todas as lideranças lá do começo [da ação de facções em Fortaleza] estão mortas ou foram presas”. Existe essa leitura de que, em boa parte, as pessoas envolvidas com a prática de crimes por facções já foram presas, ou seja, em alguma medida, elas foram alcançadas pelo Estado e suas instituições de justiça. Mesmo assim, sete anos desde o surgimento da facção local GDE, as facções continuam existindo, trabalhando e controlando territórios em Fortaleza e em, praticamente, todos os municípios do estado do Ceará. É possível encontrar, na fala de agentes estatais, a ideiação de que a GDE está mais fraca hoje em dia, mas, ao mesmo

tempo, uma nova força – como a Massa – surgiu, reivindicando territórios e havendo promovido mais ondas de conflitos armados no ano de 2023. As facções não somente permanecem, como também desafiam a imaginação social, quando se impõem como um problema de solução difícil para o Poder Público.

Segundo interlocutores das forças policiais cearenses, ainda não existe território onde uma força policial – como a Polícia Militar do Ceará (PMCE) – não tenha condição de entrar. Em variados instantes da pesquisa, entretanto, interagimos com agentes do Estado, porém não policiais, cujo testemunho acentua ser necessária a autorização de criminosos para entrar na comunidade e realizar algum trabalho.

Cada uma aqui tem uma história para contar, uma, duas, três, até quatro. Que a gente teve que sair da área por conta que o tráfico solicitou nossa saída porque já tava na hora de eles trabalharem ou porque aconteceu alguma briga de família e de casal e quem faz a intervenção são eles e a gente não podia estar na área ou porque estava de certa forma atrapalhando algum contato que eles teriam que ter naquele momento, ou porque realmente chegou outra facção e começou o tiroteio e a gente teve que sair. (Trecho de grupo focal com operadores da política municipal de habitação em Fortaleza)

Geralmente, para isso, eles precisam escutar e seguir determinação específica no que é pertinente a local, tempo da atividade, entrada e saída da comunidade. Inclusive, pessoas de determinados territórios não trabalham em local controlado por facção diferente daquela onde moram. Ademais, são estipuladas proibições – e até comunicados às instituições públicas são feitos para evitar possíveis retaliações das facções. E não se é capaz de fazer nada contra essas pessoas que ameaçam o próprio

Estado? Na prática, como demonstrado anteriormente, as ações do Estado acontecem, sendo a prisão de envolvidos algo comum nos territórios. O problema é que a detenção, mesmo as de um número significativo de faccionados em uma operação policial, não elimina a atuação das facções e tampouco garante a segurança das pessoas que terão que seguir vivendo, trabalhando e interagindo nesse território. É comum que, após operações policiais, com a realização de várias prisões, os moradores observem a chegada de novos integrantes ou apenas a substituição da liderança por outros do mesmo grupo que irão dar continuidade às práticas de controle territorial.

A resiliência para continuidade acional de uma facção, mesmo após intervenções estatais, é um elemento importante e considerado pelos moradores em suas decisões. Eles sabem que a prisão de determinados integrantes não significa o fim do grupo e isso é decisivo para que assumam atitude de cuidado e descrédito relativamente às tarefas das forças de Estado. A seguir, o trabalho evidencia o impacto do fenômeno das facções no contexto da moradia e como isso influenciou nos deslocamentos urbanos pela cidade de Fortaleza. Como está demonstrado à frente, o fenômeno das facções afeta a vida nas periferias de maneira contundente, pois os grupos se exprimem como forças capazes de atuar e resistir às instituições de Estado, impondo aos moradores escolhas em que se coloca em jogo seu bem-estar e a própria sobrevivência.

O contexto social da moradia afetado pelas facções

Fortaleza é uma cidade desigual, cuja ocupação urbana e exercício das facções concentradas nas periferias revela um contexto específico de problemas que, em geral, alcançam de um jeito particular as populações das áreas mais pobres da cidade. A Capital possui mais de um milhão de pessoas vivendo em assentamentos precários e mais de 230 mil famílias inscritas na Secretaria de Habitação (Habitafor) como potenciais beneficiárias de programas habitacionais. A demanda por uma vaga nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é considerável. Isso porque conforma uma oportunidade – em muitos casos, única ocasião favorável, ao considerar as listas de espera pelo imóvel – de acessar uma moradia formalmente, realizando o “sonho da casa própria”. No extenso da pesquisa, notamos que a realização desse “sonho”, alimentado durante anos por alguns entrevistados, se transformou em um “pesadelo”, ou seja, representa um problema efetivo, em virtude da interferência de um grupo armado controlador do conjunto, que estabelece regras e define quem vai ali permanecer ou não.

Segundo explicações obtidas na Defensoria Pública do Ceará,

Assim, até 2015 existiam esses deslocamentos forçados, como são chamados, mas geralmente eram decorrentes da prática de

tráfico, naquelas questões em que se alegava que a família era “dedo-duro” da polícia; houve até notícias nos jornais de que expulsaram famílias, queimaram as casas... isso até 2015 era pontual na cidade. A partir de 2016, principalmente com a entrega dos imóveis do programa Minha Casa Minha Vida, e quando populações foram deslocadas de outros bairros da cidade para esses grandes conjuntos habitacionais, eu comecei a perceber um fenômeno novo: as pessoas eram expulsas, mas não porque tinham denunciado a prática de crimes, e sim porque ou vieram de outro bairro onde era dominado por uma facção e chegaram em um bairro dominado por uma facção diferente, ou por necessidade da facção que se instalou naquele local de ter controle total sobre aquele conjunto, ou por necessidade de fazer caixa, ou por necessidade de ter um local para os seus afilhados morarem. A minha percepção é que isso teve início próximo de 2016. (Trecho de entrevista com equipe do Nuham da Defensoria Pública do Ceará)

Verificamos, na pesquisa, como o fenômeno da violência e produção do espaço urbano por meio de políticas públicas, por um lado, deslocou populações para as periferias da cidade ou entre seus circuitos e, por outro, não cumpriu seu papel na gestão da política de habitação e garantia de direitos. A investigação demonstrou, ainda, que o poder estatal parece perder centralidade como estrutura mediadora de relações sociais, em detrimento de grupos que escalonam em violência e expropriação, subjugando a parcela da sociedade que sempre esteve à margem das cidades. Assim expresso, é cabível uma explicação sobre o MCMV.⁷ Este constitui um programa federal de construção de unidades habitacionais em larga escala, lançado em 2009, como estratégia de enfrentamento da crise financeira mundial à época. Não nos cumpre dissertar detalhadamente sobre concepção e efetivação do MCMV, mas realçar

elementos relevantes para a investigação em curso, em virtude de como facções penetraram e passaram a atuar em meio à efetivação dessa política pública.

É oportuno considerar a importância da existência, desde então, de um programa federal de larga escala que, entre outras coisas, priorizou o atendimento a famílias de baixa renda, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. O problema é que a estruturação do Programa desconsiderou aspectos importantes do fato de habitar a cidade haja vista a ocorrência dos seus problemas. Assim, após a sua efetivação, os problemas alcançam a vida da população, como no caso de sua exposição aos grupos armados. Convém salientar que muitas críticas foram colocadas desde antes do lançamento do programa (Arantes e Fix, 2009; Ferreira, 2012; Rolnik e Nakano, 2009), por meios acadêmicos ou via redes da sociedade civil, com destaque para componentes do Fórum Nacional de Reforma Urbana.⁸ Entre estas, o problema da escala do projeto foi um dos destaques importantes.

Ao priorizar escala em vez de qualidade na produção habitacional, dezenas de milhares de famílias foram inseridas, em poucos anos, nas áreas que, como indica a lei do Plano Diretor de Fortaleza, deveriam ter uma ocupação restrita, ou, antes de receber as populações, passarem por uma requalificação urbana. Muitas dessas áreas não dispunham de infraestrutura mínima, com equipamentos e serviços públicos disponíveis. A decisão locacional dos empreendimentos é também “justificada” pela mudança na fase 2 do Programa que passou a aceitar empreendimentos de mais de cinco mil unidades por contrato, a despeito das críticas de especialistas, bem como dos posicionamentos de entidades no terreno do direito

à Cidade. Segundo os grupos que constituem o FNUR, o limite de 500 unidades habitacionais era importante para assegurar acesso à terra urbana de qualidade. Ao priorizar escala na produção, sabe-se que apenas terrenos localizados em áreas periféricas proporcionam espaço para tantas unidades. Isso ocasionou enorme margem de lucro a construtores e incorporadores, lucro este a ser pago, principalmente, pelos moradores na redução de sua qualidade de vida.

Destaca-se, ainda, a ausência ou má qualidade do trabalho social prévio e pós-mudança, que prepararia e organizaria as famílias para experiência de viver, conviver e fazer gestão de um condomínio. Os apartamentos foram padronizados, não considerando a diversidade das famílias e suas respectivas maneiras de habitar o mundo social. Os projetos priorizaram o máximo de unidades no terreno, o que implica, também, o mínimo de áreas de lazer e convivência, dificultando a sociabilidade das famílias em momentos festivos e de descanso. Ao mesmo tempo, a alta densidade compromete a privacidade dos moradores e os expõe a situações de risco.

A seleção das famílias deslocadas para conjuntos foi responsabilidade dos municípios, com base em critérios que consideram especificidades locais aliadas a regras nacionais. Os empreendimentos receberam, então, famílias oriundas de demandas dos movimentos/entidades, atingidos por obras públicas, provenientes de áreas de risco, entre outros critérios. Além disso, muitos vêm dos sorteios realizados dentre os cadastrados no Habitafor. Em pesquisa conduzida pelo Lehab, sabe-se que 90% dos domicílios dos conjuntos pesquisados eram chefiados por mulheres, sendo a metade destas sem cônjuge. Isso agrava a situação de

vulnerabilidade, porquanto o papel de cuidadora reservado às mulheres fica sobrecarregado – para não exprimir inviabilizado – em circunstâncias de desamparo estatal como é a vivência nestes novos guetos urbanos criados por uma política habitacional. Tal fato contribuiu para a criação de condições excelentes para grupos armados irem ocupando, alcançando as pessoas vulneráveis e ora se mostrando como protetores, ora como aqueles que cobram pela proteção, impondo uma unidade e eliminando possíveis indesejados.

A permanência das famílias nos conjuntos do MCMV resta dificultada por inúmeros fatores. Já nas entrevistas realizadas pelo Lehab, em 2013 e 2014, era apontada a existência de apartamentos trocados, alugados, vendidos ou simplesmente vazios/abandonados. Os síndicos, à época, destacavam casos de repasses de unidades a familiares e desistências de imóveis decorrentes da localização e quebra dos vínculos sociais nos seus locais originários (Pequeno e Rosa, 2015). Ao mesmo tempo, havia o interesse de compradores em decorrência dos muros e cercas elétricas de alguns condomínios que transpareciam como locais mais protegidos do que aqueles do seu entorno, o que, no entendimento de quem já vivia neles, não se confirmava. Esta foi uma queixa recorrente dos moradores entrevistados pelo Lehab, indicando que, mesmo com portaria, cercas elétricas e altos muros, os condomínios se mostram vulneráveis. Síndicos ameaçados, imóveis entregues em razão da dívida com o tráfico, abandono de imóveis – e mesmo homicídios – foram relatados nas entrevistas (*ibid.*, p. 13).

Em tempo, não é permitida a comercialização de imóveis do MCMV, mas casos de venda e aluguel ocorrem frequentemente desde os primeiros conjuntos entregues. Esse tema

das remoções foi bem desenvolvido na terceira parte deste texto, mas já pontuamos aqui a relevância crescente do território em si, como fronteira de expansão de mercado, pois os grupos faccionados passam a extrair mais renda naquela delimitação geográfica por terem o poderio da força e, assim, conseguem controlar as fontes de consumo de bens ou serviços pelos moradores do local. Como ressaltado anteriormente, não há uma identificação direta nem compromisso com a história daquele local, mas a delimitação territorial é estrutural nesta fase das facções no Ceará.

Pelo apreendido por outros estudos, o Poder Público sempre subdimensionou esse fenômeno dos deslocados pelas facções, bem como sua capacidade de gerar controles sociais em determinados territórios (Paiva e Pires, 2023). Consoante observamos, conforme relato de uma moradora ao falar das facções, *“nos conjuntos é pior, não sei por quê”*. Essa afirmação foi ouvida em uma das entrevistas e seu sentido foi reiterado em distintos momentos, com outros interlocutores. Importa evidenciar que, no caso dos conjuntos, as facções atuam no interior de uma política pública, alterando à sua maneira o funcionamento de uma ação estatal de garantia de direitos. O componente das invasões e tomadas de territórios por grupos rivais, citado anteriormente, é dificultado nos conjuntos habitacionais, segundo os agentes estatais ouvidos. Assim, quem controla um MCMV tem mais segurança de permanecer com seus negócios ali por mais tempo.

Pelo que nos foi dado observar, a estruturação do MCMV funciona para dar mais efetividade aos controles dos grupos faccionados nos territórios. Sabe-se que há um ciclo de vulnerabilidades imputado historicamente

aos moradores de periferias. Os estudos demonstram que a mudança para os conjuntos aprofundou os problemas de segurança pública. Em ultrapasse aos fatores implicados na segregação socioterritorial, tem-se a inserção de pessoas de territórios diversos de maneira abrupta em um mesmo conjunto. Parte desses realocados, ao chegarem à tão esperada “casa própria”, se deparam com a proibição de permanecerem no conjunto dominado por facção diferente do seu lugar de origem.

A informação de qual grupo comandará aquele residencial é inclusive prévia à entrega dele. Há famílias que nem se dão ao trabalho de se mudar, pois sabem que não conseguirão ficar. Como destacou uma interlocutora, *“nem conseguimos descarregar o caminhão da mudança”*. Há quem consiga chegar e ficar, contudo, a ameaça de remoção é constante. Ela é ocorrente por diversos motivos, inclusive não declarados. Pelo que apreendemos, há casos de famílias expulsas porque um dos membros desobedeceu algum comando ou desagradou alguém do grupo; porque o apartamento tem uma localização estratégica para vigilância do conjunto; porque precisam do imóvel para armazenar drogas, armas ou produtos de crimes; porque querem usar o espaço para reuniões e outras atividades da organização; para alocar famílias protegidas ou indicadas que não foram beneficiárias do programa, tendo estas que pagar aluguel à facção; ou até casos em que um bloco inteiro de apartamentos foi desalojado e virou uma facção de roupas, gerenciada pelo tráfico. Além dos apartamentos, os conjuntos do MCMV também têm seus espaços de lazer (salões de festa) e lixeiras transformados em lugares comerciais, também sob controle dos grupos.

E o que acontece com quem sai? Mesmo com sete anos de registros de ocorrências desses casos, ainda não há, por parte do Poder Público Estadual nem Municipal de Fortaleza, um protocolo de acolhimento, proteção e resolução do problema habitacional dessas famílias. No trabalho de campo realizado, verificou-se que, em pequena escala, algumas entidades da sociedade civil e do sistema de justiça concedem algum suporte, com foco na atenção psicológica, jurídica e de encaminhamento a serviços assistenciais. Não obstante, não se trata de solução permanente, e mesmo operadores do Estado procuram desaconselhar que as pessoas retomem o imóvel.

Olha, vou ser bastante sincera, eu não recomendo que volte. Aqui eu já falo isso. Ai eu vou exigir que a pessoa for submetida a violência? A moradia também implica em local seguro, enquanto ela não estiver segura eu recomendo que não volte. O trabalho feito dentro de um empreendimento não é de resposta imediata. Às vezes o pessoal da área do crime pede pra que eu consiga alguém pra testemunhar os crimes. As medidas que a gente atua e trabalha não é a curto prazo. (Trecho de entrevista com equipe do Nuavv do MPCE)

No caso de beneficiários do MCMV removidos, inclusive, havia o agravante de continuarem devendo as parcelas. Responsáveis pela gestão dessa dívida relataram que trabalham pelo reconhecimento deste problema por parte das entidades financiadoras e a criação de saídas administrativas/jurídicas para que, ao considerar a expulsão por grupos armados, se realize o distrato das famílias devedoras e que estas retornem à enorme fila do cadastro. Algumas ações de iniciativa do Governo do Estado e/ou do Ministério Público ensejam operações policiais nos conjuntos habitacionais. Sobre elas, circulam muitas críticas advindas dos

movimentos sociais nesses territórios quanto à sua truculência e a ineficácia. “A polícia tá sempre presente. Não é falta de polícia”, disse uma moradora. Ademais, nas entrevistas há registros de medo pela presença da polícia nos conjuntos, como destacou outra interlocutora, “a polícia nos dá uma sensação de insegurança tão grande”. Conforme relatos de profissionais de segurança, mesmo que a polícia consiga entrar nas unidades e retomar os imóveis, as famílias beneficiárias originais não querem e não têm condição de retornar. Inclusive alguns entrevistados relataram que a própria polícia orienta que não voltem para as casas, pois as forças de segurança disponíveis não se encontram habilitadas a garantir sua segurança.

No âmbito do planejamento urbano, usa-se a caminhabilidade (Ghidini, 2011) como um importante critério de avaliação de qualidade no acesso a serviços e equipamentos comunitários. A gravidade dos limites estabelecidos pelas facções em Fortaleza torna este critério descabido. Ao mapear que próximo de conjunto tal existem X escolas, creches, posto de saúde, pontos de ônibus, é possível que alguns dos MCMV sejam caracterizados atualmente como bem servidos. De que modo, entretanto, visibilizar as fronteiras invisíveis e tão concretas? Nas conversas, foi lembrado o caso do jovem morto com 14 tiros indo para a escola, a 500 metros do conjunto. A distância razoável da caminhabilidade nessa situação é outra.

São diversas as modalidades de controle incidentes sobre as famílias que passam a ocupar os imóveis e são permanentemente vigiadas. Vale ressaltar, ainda, que a dimensão política local também é por demais afetada. Como já evidenciado, pessoas envolvidas em atividades criminosas nos territórios populares sempre existiram, mas a pesquisa revelou

uma significativa ingerência, ao ponto de haver indicação de lideranças por parte dos coletivos criminais em alguns espaços de representação. *“Eu não conheço mais a minha comunidade como eu conhecia antes. A facção tirou as nossas rodas de conversa, a vivência comunitária”* – relatou moradora com importante história de luta social na cidade de Fortaleza. A violência alcançou as organizações, impedindo atividades, constringendo lideranças, ocasionando, inclusive, morte de referências comunitárias. Esse fenômeno é observado na cidade, principalmente desde 2016. Isso mudou o papel de quem hoje faz a mediação de conflitos nos territórios populares, operando numa lógica extralegal.

Nos conjuntos habitacionais do MCMV, a atuação política se tornou ainda mais difícil, provavelmente por serem mais recentes e constituídos já na conjuntura de domínio das facções. Os relatos indicam que os conjuntos não têm lideranças expressivas, apesar de, em vários deles, morarem membros de movimentos populares, os quais continuam envolvidos em lutas várias, mas para fora do território, em sua maioria. Nota-se certa mobilização em alguns conjuntos, demandando por infraestrutura e denunciando as operações policiais ocorridas, inclusive com características de perseguição a militantes.

Tanto os interlocutores da Defensoria Pública como do Ministério Público afirmam que conjuntos do MCMV onde há membros de movimentos sociais entre os beneficiários têm menos casos de remoção. Ao mesmo tempo, a leitura dos interlocutores das forças policiais indica uma suspeição de pessoas vinculadas a movimentos sociais, alegando que, na atualidade, é preciso negociar qualquer tipo de atuação, favorecendo o mando das facções como o

elemento estruturante das relações sociais nos conjuntos. Assim, a organização popular que se insurge nessas condições, com redes de solidariedade e sociabilidade constituídas historicamente, é reconfigurada atualmente. Sem a participação cotidiana do Estado que não seja por meio da violência policial, e a insuficiência dos circuitos de proteção social, as pessoas desenvolvem estratégias de convívio com esses controles e da gestão das diversas precariedades.

O deslocamento ocasionado pelas fronteiras das facções

Conforme verificamos, a atuação de facções nos conjuntos habitacionais deu azo à expulsão de moradores que, na linguagem popular, são considerados “espurrados”. Isso produz uma discussão importante sobre o fenômeno do deslocamento forçado em Fortaleza. A violência, seja ela decorrente de conflitos armados, guerras civis, disputas territoriais ou de grupos criminosos, tem o poder de deslocar populações inteiras à demanda de segurança e proteção, qualificando-se como um fator migratório atuante em diversos contextos de “guerra” e, também, observado na realidade das disputas territoriais em Fortaleza.⁹ Nesses casos, a fuga se torna uma questão de sobrevivência e, em inúmeras ocasiões, esses deslocamentos são feitos improvisadamente e sem recursos adequados, resultando em condições precárias para os deslocados e dificultando o acesso a serviços essenciais.

A violência observada nos conjuntos está relacionada a disputas maiores pelo controle do tráfico de drogas em diversas regiões. A violência engendrada nessa disputa afeta,

diretamente, a vida das pessoas, produzindo medos, inseguranças e deslocamentos. Nos conjuntos, escutam-se histórias e boatos sobre situações de famílias inteiras que precisaram fugir, tendo ou não uma justificativa para sua saída da unidade habitacional recebida por meio da política pública. É possível afirmar que, em linhas gerais, os moradores participantes do Programa MCMV vivem sob constante ameaça e violência, pois, mesmo permanecendo, existem receios quanto à continuidade do próprio grupo que domina e dos humores de quem efetivamente exerce o poder de mando na comunidade. Essa situação retrata a ideia de Viana (2019) sobre os processos de “inclusão excludente” no caso da política habitacional como está configurada, uma vez que coloca a população contemplada em contextos de insegurança e intimidação.

É importante evidenciar que os moradores relatam um equilíbrio tênue nas forças ora dominantes do conjunto. A cada nova tomada de território, todo modo de vida anterior é alterável e alguém que goza de uma vida tranquila sob controle de um determinado grupo é capaz, nas circunstâncias anteriores, ser objeto de sérias mudanças na sua condição de morador. Isso faz com que muitos casos de expulsão de moradores sejam consequência direta desse contexto de violência armada. Existem, ainda, os conflitos internos aos próprios grupos, os acertos de conta e cobranças feitas pela própria facção local. Existem casos de homicídios dentro da própria unidade habitacional, abalando de maneira grave o bem-estar dos vizinhos da pessoa alvo da retaliação por parte da facção.

Certo é o fato de que cada expulsão de moradores produz um influxo social significativo. Além de perderem suas residências, muitas famílias perdem, também, as redes de apoio,

como vizinhos e amigos. A demanda por outro lugar para morar é provável de ser difícil, principalmente para aqueles que têm recursos financeiros limitados. Além disso, a expulsão de moradores contribui para o aumento do êxodo urbano, com pessoas deixando a cidade à procura de locais mais seguros e tranquilos para viver. Cavalcante (2019) chama a atenção para o fato de que uma parte dessas expulsões recai nas ruas de Fortaleza, principalmente na Praça do Ferreira, no centro da cidade, produzindo um choque no quantitativo de pessoas em situação de rua e uma dificuldade, posterior, ainda maior, de reinserção na política habitacional. Em sua pesquisa, ela trata de casos diversos de pessoas que ficaram desabrigadas pelas facções e impossibilitadas de ir para outro lugar que não fosse a rua. Entre os casos, está o do Sr. Alex, morador de rua há 15 anos, contemplado com uma casa do programa MCMV e não toma posse por ser em um território da GDE. O fato também influenciou negativamente na sua visão nas ruas da cidade, pois frequentava a Praça do Ferreira, considerada um território controlado pelo CV. Assim, habitar a própria rua significava seguir orientações e fronteiras das facções como condição para estar, minimamente, seguro.

A prática do deslocamento forçado, como verificada em vários contextos, é destinada a manter uma ordem estabelecida por grupos armados internos dos territórios que pretendem controlar, dentre outros acontecimentos, a entrada e saída de pessoas. Esses deslocamentos ocorrem pelos mais variados motivos e são diferentes dos que aconteciam no passado. Conforme apontado por Cavalcante (ibid.), as expulsões são suscetíveis de acontecer por muitas razões desde uma dívida até uma desconfiança ou a família se recusar a participar de

algum esquema ou mesmo por algum interesse na unidade habitacional. Elas, também, atingem distintos agentes e movimentos sociais. Tal fato corrobora os achados da pesquisa agora relatada, considerando que, em uma das visitas à comunidade, contamos com a participação de um militante social que relatou sua experiência de deslocamento forçado. Segundo ele, foi preciso ir para outro residencial em consequência de ameaças recebidas e que comprometeram sua atuação social junto à comunidade.

Em havendo sido assim, consideramos a existência de uma estratégia desenvolvida com o objetivo de acumular espaços que serão redistribuídos com suporte nos interesses dos grupos armados. Apropriar-se violentamente de bens de uma pessoa, mesmo quando ela não tem envolvimento, é uma ação recorrente, mas que também tem um custo simbólico em virtude da necessidade de afirmar uma autoridade. Duriez (2014) ensina que esse tipo de deslocamento, considerado por ela como um deslocamento interno intraurbano, só é possível porque um agente armado ilegalmente intenta denotar sua autoridade e seu domínio, por pretextos econômicos e estratégicos sobre determinada comunidade, utilizando a força e a coação para atingir esse objetivo. Isso implica que é preciso um investimento considerável em armas, relações sociais e vínculos que deixem o mando ser exercido com a menor resistência possível, sendo bem-sucedido quando o morador sai da unidade habitacional com a maior brevidade possível.

Esse deslocamento acarreta uma série de características que afetam profundamente a vida das pessoas envolvidas, conforme apontam Pacífico et al. (2020), colocando-as em uma situação de “[...] alta vulnerabilidade, haja vista as condições reais e concretas em que vivem e

as questões psicológicas desencadeadas pela experiência ameaçadora que originou o deslocamento” (p. 38). Os traumas psicológicos e os efeitos psicossociais que ele provoca são temas amplamente trabalhados, tanto na perspectiva antropológica como sociológica, quando se trata do fenômeno do deslocamento. Aqueles que são obrigados a deixar suas casas enfrentam uma perda significativa, incluindo o prejuízo de segurança, estabilidade, pertencimento e identidade. Essas experiências traumáticas são capazes de resultar em sintomas de estresse pós-traumático, ansiedade, depressão e aspectos outros de saúde mental, uma vez que são os episódios de expulsão permeados pelo medo e o silêncio. Durante as entrevistas realizadas pela pesquisa, uma fala foi muito significativa para representar esse medo do outro engendrado pelo trauma violento do deslocamento: “*nós tamo tão pressionado, com tanto medo, que até uma criança [tá] falando do medo*”. É instaurado um estado de medo e insegurança constantes, que passa a organizar a vida nos conjuntos.

Sabe-se que cidade é um espaço complexo, repleto de fronteiras físicas e simbólicas, nem sempre evidentes às nossas observações. Além dos limites geográficos, existem também fronteiras simbólicas que permeiam as disputas territoriais, conducentes ao deslocamento forçado. Grupos criminosos e facções estabelecem as próprias fronteiras dentro da cidade, delimitando territórios onde exercem poder e controle. Essa “*fronteirização*” propicia uma deterioração na problemática da violência e insegurança, gerando territórios de exceção, onde há códigos específicos, que se sobrepõem à norma vigente e que devem ser seguidos, pois esses grupos armados são capazes de exercer o poder de vida ou de morte sobre a existência

da população. Ademais, Silva Filho (2019) aponta que essas situações extremas ensejam o agravamento ou a “[...] impossibilidade de acesso ao serviço público” (p. 105). Ele chama a atenção para o alargamento, nesse contexto, da noção de “envolvido”, que passa a não necessariamente ter relação com a prática de algum delito, mas o simples fato de as pessoas terem relações e circularem pelo território.

É de relevância evidenciar que essas fronteiras estabelecidas pelas facções não são estáticas e são mutáveis. Conforme as disputas territoriais evoluem, novas fronteiras são capazes de aflorar e outras passíveis de desaparecer. Essa dinâmica é suscetível de levar a um ciclo de deslocamentos forçados, que influencia, também, as rotas de locomoção dos moradores pela cidade, com pessoas sendo constantemente afetadas pelas disputas territoriais. Durante entrevistas realizadas com jovens em cumprimento de medida de restrição de liberdade no sistema socioeducativo do Ceará, uma fala se destaca, ao exprimir essa complexidade de deslocamento territorial na lógica das fronteiras invisíveis estabelecidas pelas facções, que criam barreiras físicas e simbólicas, a dificultarem a mobilidade das pessoas. Ao ser perguntada por onde costumava andar, uma jovem de 16 anos respondeu: “Eu [me] sinto mais confortável no Barroso II do que no José Walter, eu [me] sinto mais confortável no Lagamar, no Alto da Balança do que no José Walter, se [me] sinto confortável no Castelo Encantado, Vicente Pinzon do que no José Walter, José Walter, Pirambu, Genibau, esses bairro aí eu não vou”.¹⁰ Haja vista a intensidade das disputas territoriais travadas em Fortaleza, é provável que esse mapa mude de tempos em tempos, pois

os territórios apontados, como aqueles onde a interlocutora se sente mais ou menos confortável, estão ainda em decurso de pressão pelas disputas entre facções.

A restrição de acesso ao território inimigo das facções é uma prática comumente adotada em contextos de conflito armado ou disputas violentas entre grupos rivais. Essa regulação do acesso ou não acesso a determinados territórios impõe à comunidade geral condições muito específicas de deslocamento pela cidade, particularmente nos conjuntos habitacionais. Há uma narrativa subliminarmente imposta a dizer que a quem é de um território do CV, ou da GDE, ou da TDN, ou do PCC, só é permitido circular por esses territórios, de sorte que casos como o do Sr. Alex se multiplicam, aumentando o déficit habitacional na cidade e dificultando a reinserção na política habitacional. Essa territorialização marca de maneira muito significativa a comparência das facções, não apenas em Fortaleza, como também noutras regiões do estado cearense.

A territorialização, independentemente de ser periferia, pois, também, já há uma dominância desses criminosos no “interior” (isto é, nos municípios pequenos) vai variar. Uns são GDE, outros são CV, Massa né. E as disputas territoriais são justificadas por isso. Você vê muito conflito na Caucaia porque tem todos os grupos criminosos atuantes lá. Esse é um grande motivo dos conflitos: um bairro aqui é GDE, um aqui é CV e um aqui é Massa, fica uma zona de tensão o tempo todo. Uma hora um sai para fazer atentado aqui, outro faz atentado ali e assim o ciclo de violência vai se perpetuando. A Caucaia é o melhor exemplo disso porque tem a atuação dos três grupos criminosos, cada qual com seus territórios e tentando invadir o do outro. (Trecho de entrevista com quepe da Draco da PCCE)

A tomada de território por uma facção, quando um grupo ocupa o lugar que outrora foi da facção inimiga, estrutura diversos movimentos de deslocamentos urbanos, pois são muitos os motivos pelos quais uma família é passível de ser associada aos integrantes do grupo derrotado naquele território. Haja vista o exposto, observa-se que o deslocamento forçado, em decorrência da ocupação feita por uma facção, é uma manifestação do poder e da capacidade de controle de determinado grupo armado. O deslocamento revela a fragilidade do exercício de um Estado de direito em um território dominado cuja população precisa levar a sério as ordens arbitrárias de quem exerce seu mando por meio de ameaças de violência e outras violações. Constitui uma realidade na qual uma facção regula, por meio da coação física e psicológica, a vida e morte em uma comunidade. A legitimidade dessa ordem social regulada pelas facções repousa na crença dos moradores, não apenas na autoridade, mas, também, na capacidade de um grupo fazer valer sua vontade por meio da coação física e psicológica. Poder e dominação, com procedência numa perspectiva weberiana (2014), são as duas faces que expressam essa probabilidade tanto de impor a própria vontade sobre o outro como a de encontrar obediência nessa relação. Essas duas faces só são possíveis em um contexto no qual a violência e o medo legitimam essas ações e onde as diversas vulnerabilidades impostas aos moradores os situam num estado de aceitação, não por concordância, mas por míngua de escolha.

Considerações finais

As facções atuantes em Fortaleza são um fenômeno social de massa, com repercussões econômicas, políticas e culturais que afetam a cidade e seus formatos de moradia, circulação e segurança. Ao se constituírem como comunidades morais e políticas, as facções impõem um domínio territorial por meio de orientações, mandos e controles efetivos da vida cotidiana. Seu alcance não se explica apenas pela capacidade de determinado grupo desenvolver atividades criminais, mas, ainda, pela sua capacidade política de produzir adesão, gerenciar territórios, promover negócios, relações sociais e resistências às modalidades tradicionais de controle estatal. A pesquisa demonstrou que a experiência de moradia em conjuntos habitacionais investigados, situados em territórios periféricos e estruturados com base no Programa MCMV, está profundamente afetada pela atuação de facções que controlam os territórios, desenvolvem mercados ilegais e impõem seu mando por meio de suas ordens e presença armada.

É possível encontrar nos territórios controlados atuações das instituições de governo em quase todas as áreas, inclusive na gestão de programas de habitação e segurança pública. Não obstante, foi flagrante a falta de eficiência e capacidade das instituições públicas em gerar segurança e garantir o pleno exercício do direito à moradia em condições adequadas para o bem-estar da população atendida. As facções prosperaram nos conjuntos habitacionais e

conseguem impor seus controles que se estendem dos moradores aos agentes estatais, cuja ação precisa considerar os domínios impostos à comunidade. Isso demonstra a fragilidade do poder de Estado, com a naturalização do mando das facções como algo que, nas condições do tempo que flui, precisa ser considerado. Dessa maneira, decisões como fugir do território, abandonar a casa, procurar o distrato da dívida e abandonar o sonho da casa própria são as “coisas certas a fazer”, restando a resiliência ante a força incontornável da ordem arbitrária de um grupo armado.

Não ser expulso e ser possível morar na sua casa não representa sorte ou liberdade, pois sua vida é passível de monitoramento contínuo. Ao chegar a um território, o morador tem sua vida esquadrihada pela facção que está no controle, respondendo a questões e, em determinadas ocasiões, já precisando lidar com informações obtidas sobre ele. Conforme explicado nas entrevistas, a facção tem um papel determinante na permanência das pessoas no território, legislando sobre sua vida e aplicando punições ao lume das suas regras. Ainda mais grave é conviver com a expectativa decorrente das mudanças na gestão desse poder arbitrário. O controle de um grupo é substituível pela ação violenta de outro. Isso altera todo o equilíbrio ali existente, transformando a vida de um morador aceito em um futuro morador

expulso. Tais movimentações entre as facções são estruturantes dos deslocamentos urbanos observados em variadas escalas.

Os resultados revelam, à guisa de remate, o modo como o fenômeno da violência se encontra com o problema social da habitação em uma das principais capitais do País. As facções estruturaram relações entre si e as comunidades, promovendo domínios por meio de uma ação violenta estruturante das maneiras de viver e sobreviver nas periferias urbanas de Fortaleza. As políticas públicas de habitação, pois, não encontram mais espaços para servir à população de maneira autônoma, exigindo dos agentes públicos a consideração a respeito de qual grupo e de quais regras se impõem aos cidadãos daquele território. As negociações para garantir direitos exigem, em linhas gerais, uma adequação entre o Poder Público e o poder efetivo exercido por pessoas armadas e integradas pelo laço social constitutivo da facção. Transformou-se em lugar-comum avaliar que não se vive apenas em um território, mas em um território que pertence, efetivamente, a um grupo armado capaz de impor ao próprio Estado as suas regras de conduta. Prosperam, com efeito, os sentimentos de medo e insegurança que, talvez, também sejam traduzíveis como um profundo desalento em decorrência de um projeto de sociedade incapaz de gerar paz, bem-estar e segurança nos conjuntos habitacionais estudados.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2669-5635>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratórios de Estudos da Violência. Fortaleza, CE/Brasil.
luizfabiopaiva@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6751-0596>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratório de Estudos da Violência. Fortaleza, CE/Brasil.
suiany.silva@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0009-0007-7634-7915>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratório de Estudos da Habitação. Fortaleza, CE/Brasil.
pacienciarevolucionaria@gmail.com

Notas

(*) Os resultados são de pesquisas apoiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do projeto “Os efeitos sociais do crime nas periferias urbanas de Fortaleza” (Processo n. 314306/2021-8), contemplado na Chamada CNPq n. 4/2021, do Programa Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência, Poder e Segurança Pública – Invips (Processo n. 406646/2022-8) e do Programa de Iniciação Científica da Universidade Federal do Ceará no âmbito do Laboratório de Estudos da Violência (Pibic UFC 2023-2024/Edital n. 2/2023). Elas são também tributárias do apoio da Fundação Ford por meio do projeto “Pesquisa Conflitos e violências nos territórios populares: mercantilização, gestão de precariedades e desafios para o engajamento cívico”, coordenado pelo Labcidade/USP. Dedicamos agradecimento especial aos bolsistas de iniciação científica Bruno Araújo Campos e Maria Vitória Conrado Saba. A primeira versão do texto foi discutida em momento ensejado pelo Labcidade e estendemos agradecimentos, especialmente, a Raquel Rolnik, Vera Telles, Carolina Grillo, Isadora Guerreiro e Gustavo Prieto. Agradecemos, também, ao professor Vianney Mesquita pela cuidadosa revisão de Língua Portuguesa.

(1) A Massa também é reconhecida como Tudo Neutro e por isso a denominação TDN, fazendo menção a uma ideia que esteve muito presente no início de 2016, quando determinados envolvidos em crimes, no Ceará, resistiam à ideia de compor com a GDE, CV ou PCC, tentando manter uma relativa autonomia em um cenário cada vez menos propenso ao estilo de prática de crimes fora do escopo de uma facção.

(2) Como explica Das (2020), a experiência da violência cria o trauma e a memória desta experiência um conhecimento que afeta o presente, um “conhecimento envenenado” que pauta a maneira como as pessoas habitam e se relacionam no mundo social.

(3) Como demonstrou a pesquisa em Ciências Sociais, as facções são um fenômeno geral e particular, com manifestações e características distintas nos estados brasileiros e no Distrito Federal, assim como em razão da sua história e modalidades de expansão das suas ações (Dias e Paiva, 2022; Rodrigues et al., 2022; Feltran, 2018; Grilo, 2019).

- (4) Estudos de Adorno (2002), Caldeira (2000), Valladres (2005) e Diógenes (1998), entre outros, retratam as dinâmicas das periferias brasileiras construídas socialmente em cidades atravessadas pela expansão do capitalismo e dos processos de exclusão, desigualdades, dissidências e invenções de centros e margens dos territórios urbanos fronteirizados.
- (5) Um pouco dessa história, na região do Grande Bom Jardim, foi contada na pesquisa realizada por Paiva (2014), ao estudar a maneira como moradores de bairros populares lidavam com os problemas da violência em seu cotidiano.
- (6) Em um relato, a entrevistada assegurou que havia pessoas com as listas oficiais dos contemplados para o conjunto e os dados em mãos dos moradores que chegavam ao conjunto habitacional. Ao questionar o órgão público responsável, a informação não foi comprovada, mas toda a equipe destacou as dificuldades encontradas no território, confirmando as interferências das facções.
- (7) Sobre o programa MCMV, Rolnik et al. (2015, p. 131) explicam que ele foi “um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país”. Entre outras circunstâncias, a escolha dos terrenos e do modelo de condomínio foram fatores que, como demonstrado por oportuno, influenciam, hoje, negativamente, nos problemas de violência vividos nos conjuntos.
- (8) “O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas”. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20 fev 2024.
- (9) Importa evidenciar que, como demonstra o estudo de Cantor (2014), o deslocamento forçado por organizações criminosas sucede em variados países, com influxos importantes para a sociedade conforme observado em países da América como, por exemplo, México, El Salvador, Honduras e Guatemala. Em Fortaleza, o trabalho de Silva Filho e Mariano (2020) ilustra o fenômeno na cidade.
- (10) Pesquisa realizada no âmbito da consultoria sobre as dificuldades no acesso às escolas nas periferias de Fortaleza para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Referências

- ADORNO, S. (2002). Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias* [on-line] n. 8, pp. 84-135.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. (2009). *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Brasil de fato, São Paulo. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em: 20 fev 2024.
- BARBOSA, A. R. (2012). Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, pp. 256-65.

- BARREIRA, C. (1998). *Crimes por encomenda. Violência e pistolagem no cenário brasileiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- _____. (2008). *Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa*. Campinas, Pontes.
- BIONDI, K. (2018). *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo, Terceiro Nome.
- BOURDIEU, P. (1996). *A economia das trocas linguísticas*. São Paulo, Edusp.
- BRICEÑO-LEÓN, R.; BARREIRA, C.; AQUINO, J. P. D. de (2022). 'Facções' de Fortaleza y colectivos de Caracas: dos modelos de gobernanza criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 21-49.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34.
- CANTOR, D. J. (2014). The new wave: Forced displacement caused by organized crime in Central America and Mexico. *Refugee survey quarterly*, v. 33, n. 3, pp. 34-68.
- CANDOTTI, F. M.; MELO DA CUNHA, F.; SIQUEIRA, I. L. (2017). "A grande narrativa do Norte: considerações na fronteira entre crime e Estado". In: MALLART, F.; GODOI, R. *BR 111: a rota das prisões brasileiras*. São Paulo, Veneta.
- CAVALCANTE, C. T. L. (2019). *As dinâmicas das ruas de Fortaleza: os processos e transformações nas vidas de pessoas às margens da cidade*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. (2017). *Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida*. Texto para discussão 2267. Rio de Janeiro, Ipea.
- DAS, V. (2011). O ato de testemunhar: violência, gênero e subjetividade. *Cadernos Pagu*, pp. 9-41.
- _____. (2020). *Vida e palavras: a violência e sua descida ao ordinário*. São Paulo, Editora Unifesp.
- DIAS, C. C. N. (2009). Da guerra à gestão: trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo. *Revista Percurso*. Maringá, v. 10, n. 2, pp. 79-96.
- DIAS, C. N.; PAIVA, L. F. S. (2022). Facções prisionais em dois territórios fronteiriços. *Tempo Social*. São Paulo, v. 34, pp. 217-238.
- DIÓGENES, G. M. dos S. (1998). *Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento hip hop*. São Paulo, Annablume.
- DIOGO, P. (2022). Da cadeia à fronteira: a expansão territorial do Primeiro Comando da Capital. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 53-91.
- DUARTE, T. (2021). PCC versus Estado? A expansão do grupo pelo Brasil. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 11, n. 1.
- DURIEZ, T. (2014). *Les Déplacements Forcés Intra-Urbains dans les Comunas 4 et 6 de Soacha (Colombie): Entre Violences Urbaines et Urbanisation de la Guerre*. Tese de doutorado. Nice, Université Nice-Sophia Antipolis.
- FELTRAN, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FELTRAN, G. et al. (2022). Variações nas taxas de homicídios no Brasil: uma explicação centrada nos conflitos faccionais. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 311-348.

- FERREIRA, J. S. W. (org.) (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo, Labhab – Fupam.
- GEERTZ, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, LTC.
- GHIDINI, R. (2011). A caminhabilidade: medida urbana sustentável. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*. São Paulo, v. 33, pp. 21-33.
- GRILLO, C. C. (2019). Da violência urbana à guerra: repensando a sociabilidade violenta. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 12, n. 1, pp. 62-92.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C. (2019). Crime, guerra e paz: dissenso político-cognitivo em tempos de extermínio. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 38, n. 3, pp. 553-571.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C.; TELLES, V. da S. (2023). Guerra urbana e expansão de mercados no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38, p. e3811003.
- LALANDA, P. (1998). Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica. *Análise social*. Lisboa, v. 33, n. 148, pp. 871-883.
- LOURENÇO, L.; ALMEIDA, O. (2013). “Quem mantém a ordem, quem cria desordem” Gangues prisionais na Bahia. *Tempo Social*. São Paulo, v. 25, n. 1, pp. 37-59.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Faperj/Nova Fronteira, pp. 47-76.
- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. (2018). *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- MARQUES, A. (2010). “Liderança”, “proceder” e “igualdade”: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, Lisboa, v. 14, n. 2, pp. 311-335.
- MATOS JÚNIOR, C. C. de; SANTIAGO NETO, J. P. de; PIRES, A. de F. (2022). Mercados ilegais e dinâmicas criminais: notas sobre as transformações do tráfico de drogas nas periferias de Fortaleza, Ceará. *Revista Tomo*. Aracaju, n. 40, pp. 39-39.
- MATOS JÚNIOR, C. C. de; SANTIAGO NETO, J. P. de. (2022). Facções, controles e gestão das periferias: mobilidades e direito à moradia em Fortaleza, Ceará, Brasil. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 27-52.
- MATTOS, G. (2017). Flagrantes de racismo: imagens da violência policial e as conexões entre o ativismo no Brasil e nos Estados. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 48, n. 2, pp. 185-217.
- MELO, J.; PAIVA, L. F. S. (2021). Violências em territórios faccionados do Nordeste do Brasil: Notas sobre as situações do Rio Grande do Norte e do Ceará. *Revista USP*. São Paulo, n. 129, pp. 47-62.
- MISSE, M. (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 79, pp. 15-38.
- MOTTA, L. et al. (2022). Fora do crime no ‘mundo do crime’: Experiências juvenis em meio à guerra em periferias de Maceió e Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 387-414.
- MUNIZ, J. de O.; DIAS, C. N. (2022). Domínios armados e seus governos criminais: uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, v. 36, pp. 131-152.

- NASCIMENTO, F. E. de M.; SIQUEIRA, I. B. L. (2022). Dinâmicas “faccionais” e políticas estatais entre o dentro e o fora das prisões do Ceará. *Revista Tomo*, Aracaju, n. 40, pp. 123-123.
- PACÍFICO, A. P. et al. (2020). *O Estado da Arte sobre refugiados, deslocados internos, deslocados ambientais e apátridas no Brasil: atualização do Diretório Nacional do ACNUR de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso de graduação em João Pessoa (Paraíba) e artigos (2007 a 2017)*. Campina Grande, EDUEPB.
- PAIVA, L. F. S. (2014). *Contingências da violência em um território estigmatizado*. Campinas-SP, Pontes.
- _____. (2019). “Aqui não tem gangue, tem facção”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno CRH*. Salvador, v. 32, n. 85, pp. 165-184.
- _____. (2022). O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE. *Revista Tomo*. Aracaju, n. 40, pp. 87-87.
- PAIVA, L. F. S.; BARROS, J. P. P.; CAVALCANTE, R. M. B. (2019). Violência no Ceará: as chacinas como expressão da política e do conflito entre facções. *O Público e o Privado*. Fortaleza, v. 17, n. 33, pp. 73-98.
- PAIVA, L. F.; DIAS, C. N.; LOURENÇO, L. C. (2022). Dinâmicas de crime e prisão: a atuação de grupos criminosos em diferentes contextos. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 15-26.
- PAIVA, L. F. S.; FREITAS PIRES, A. de (2023). Quem manda no Ceará?. Sobre o enfrentamento às facções criminosas em um estado do Nordeste do Brasil. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*. Caracas, v. 32, n. 2, pp. 97-121.
- PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. (2015). Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa Minha casa Minha Vida em Fortaleza. In: XVI ENANPUR ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS. *Anais*. Belo Horizonte.
- _____. (2016). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 191-216.
- RODRIGUES, F. de J. (2020). “Corro com o PCC”, “Corro com o CV”, “Sou do crime”: facções, sistema socioeducativo e os governos do ilícito em Alagoas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 35, n. 103, pp. 1-21.
- RODRIGUES, F. de J. et al. (2022). Apresentação do Dossiê Políticas, Mercados e Violência no Norte e Nordeste do Brasil. *Tomo*. Aracaju, v. 40, pp. 9-38.
- RODRIGUES, F. de J.; FELTRAN, G.; ZAMBON, G. (2023). Apresentação: expansão das facções, mutação dos mercados ilegais. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 42, pp. 11-18.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. (2009). *As armadilhas do pacote habitacional. Le monde diplomatique Brasil*. São Paulo, mar., pp. 1-5.
- ROSA, S. V.; PEQUENO, L. R. B.; SILVA, H. A. (2014). Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do Programa MCMV da faixa 1 na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). In: CONGRESSO INTERNACIONAL: SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? CHIS 2014, 2014, Porto Alegre. Congresso Internacional: Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, EDIPUCRS.

- SCHUTZ, A. (2012). *Sobre fenomenologia e relações sociais*. Petrópolis, Vozes.
- SILVA, F. R. do N.; FREITAS, G. J. de (2018). Práticas poéticas: juventude, violência e insegurança em Fortaleza. *Tensões Mundiais*. Fortaleza, v. 14, n. 26, pp. 129-155.
- SILVA FILHO, F. C. O. (2019). *Acesso ao serviço público e capitalismo periférico: estado de exceção no Conjunto Novo Perimetral*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- SILVA FILHO, F. C. O.; MARIANO, C. M. (2020). Fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados: impactos da “guerra” de facções na periferia de Fortaleza (Ceará, Brasil). *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 11, pp. 1548-1570.
- SIQUEIRA, I. B. L.; PAIVA, L. F. S. (2019). “No Norte, tem Comando”: as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. *Revista Brasileira de Sociologia*. São Paulo, v. 7, n. 17, pp. 125-154.
- SIQUEIRA, I. B. L.; NASCIMENTO, F. E. de M.; MORAES, S. S. de (2022). Inter-Regional Dynamics of Markets and Criminal Governance in Fortaleza and Manaus in Comparative Perspective. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 441-468.
- TELLES, V. da S. (2015). Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 46, n. 1, pp. 15-41.
- _____ (2020). Apresentação: Figurações da “guerra urbana”: Perspectivas Rio de Janeiro-São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 38, pp. 521-527.
- VALLADARES, L. do P. (2005). *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro, FGV.
- VIANA, R. S. L. (2019). *Deslocadas internas: violência urbana como vetor de mobilidade no estado*. Dissertação de mestrado. Fortaleza. Universidade Estadual do Ceará.
- WEBER, M. (2000). *Economia e sociedade*, v. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- ZALUAR, A. (2012). *A máquina e a revolta*. Rio de Janeiro, Brasiliense.

Texto recebido em 15/dez/2023
Texto aprovado em 5/mar/2024

The social effects of crime on the dynamics of Fortaleza, Ceará, Brazil*

Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil

Luiz Fábio S. Paiva [I]
Suiany Silva de Moraes [II]
Valéria Pinheiro [III]

Abstract

The article addresses the impact of criminal factions on the city of Fortaleza, state of Ceará, and highlights their influence on the daily life, political dynamics, and housing situation of popular neighborhoods. The study used a qualitative approach involving the analysis of newspaper articles, interviews, and visits to the affected territories. The comprehensive perspective adopted in the article considers the point of view of multiple agents involved, emphasizing the consistent dominance of factions over certain territories and their substantive impact on the lives of local communities. This influence occurs within the scope of public housing policies and directly affects people's daily decisions in the face of the illegal control exercised by armed groups.

Keywords: faction; violence; city; territory; displacement.

Resumo

Este artigo aborda o choque das facções criminosas na cidade de Fortaleza, Ceará, destacando a influência no cotidiano, na dinâmica política e na situação de moradia em bairros populares. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, envolvendo análise de matérias de jornais, entrevistas e incursões aos territórios afetados. A perspectiva compreensiva adotada no artigo considera o ponto de vista de múltiplos agentes envolvidos, evidenciando o domínio consistente das facções em determinados territórios e seu influxo substantivo na vida das comunidades locais. Essa influência ocorre no âmbito das políticas públicas de habitação, afetando diretamente as decisões diárias das pessoas ante o controle ilegal exercido pelos grupos armados.

Palavras-chave: facção; violência; cidade; território; deslocamentos.



Introduction

This paper results from the confluence of research into the problem of urban violence and how the city is made up by ways of living, socializing, and getting around. It brings together a set of collaborations aimed at analyzing how violence in Fortaleza, the capital of the Brazilian State of Ceará, has affected the social dynamics relating to the occupation of urban territories and ensuring the right to be in the city. In particular, the article looks at how the emergence of criminal gangs has affected the urban peripheries of Fortaleza, where these groups impose armed domination on the territory and create rules by which residents must guide their presence, movement, and relationships. It is worth highlighting the fact that, as important studies on the relationship between cities and violence have shown, armed control of urban territories has become an experience that people in Brazil have had to learn to live with and strategize how to accommodate their lives to the arbitrary domination of certain groups (Machado da Silva, 2008; Barbosa, 2012; Muniz and Dias, 2022; Telles, 2015; Grillo, 2019; Paiva, 2022; Barreira, 2008; Nascimento and Siqueira, 2022). We discuss how it is possible for residents of urban areas, especially residential condominiums built with the support of public policies – such as the *Minha Casa Minha Vida Program* (MCMV) – to live under the influence of the actions and controls of groups that are socially recognized as criminal groups.

The guiding question of this reflection is the following: "How is it possible to live under the influence of the arbitrary control of criminal

groups that significantly interfere with people's way of living and relating to one another in an urban territory?"

This important question drives this study in its ambition to explain how four criminal groups – the First Capital Command (*Primeiro Comando da Capital* – PCC), the Red Command (*Comando Vermelho* – CV), the State Guardians (*Guardiões do Estado* – GDE), and the Massa (TDN)¹ – established at different times, with varied structures and actions, have implemented territorial domains that have significant repercussions on the lives of people who live in those territories and are not involved in their criminal schemes. It is assumed, from the outset, that the residents obtain knowledge through the pain caused by the violence by the gangs, either through the imminent threat or through the implementation of expulsions, aggressions, and murders that mark the territories and create knowledge through the trauma caused by the practice of violence.²

It is worth noting that the phenomenon of criminal groups has been exhaustively mapped by the Brazilian Social Sciences, through studies on the history and characteristics of the various groups in action in the country's different regions. Among them, the investigations into the two oldest criminal groups in the country – the Red Command (CV), in Rio de Janeiro, and the First Capital Command (PCC), in the State of São Paulo, stand out. Research has shown how the experience of the CV has played a role in the articulation of illegal drug markets and "*jogo do bicho*", elevating communities and creating routines of violence in Rio's favelas (Misse, 2007; Machado da Silva, 2008). The VC mobilized

people involved in crimes in "war" relations, but seeking "peace" in disputes against the police and other criminal groups in urban territories that, among other things, housed poor workers and their families (Zaluar, 2012; Hirata and Grillo, 2019; Hirata, Grillo and Telles, 2023). In São Paulo, the PCC's experience also involved its structuring, which began in prisons, with moments of "war" and "peace" that are necessary due to how the criminal group itself manages violence as a resource and expands its domination over urban territories (Dias, 2009; Marques, 2010; Biondi, 2018; Feltran, 2018). These two experiences contributed to a phenomenon that, at various scales, travels through the urban territories of the capitals and smaller cities of Brazil, reaching their borders. It is now possible to observe it in practically all states (Candotti, Melo, and Siqueira, 2017; Manso and Dias, 2018; Siqueira and Paiva, 2019; Duarte, 2021; Dias and Paiva, 2022; Siqueira, Nascimento and Moraes, 2022; Diogo, 2022; Rodrigues, Feltran and Zambon, 2023).

In the Northeast, the criminal groups penetrated the prison systems and reached the daily life of different peripheries of capitals and smaller cities (Melo and Paiva, 2021; Rodrigues et al. 2022; Paiva, Dias, and Lourenço, 2022). In many states, CV and PCC operated through both alliances and conflicts between them, with articulations involving local groups whose organization replicates in multiple ways the method created by the two criminal groups in the Southeast region – although each local group has its specificities, as showed by important research developed in the Northeast states (Paiva, 2019; Rodrigues, 2020; Lourenço and Almeida, 2013; Matos Júnior, Santiago Neto and Pires, 2022; Paiva

and Pires, 2023; Briceño-Leon, Barreira and Aquino, 2022). The configuration of violence developed in the Northeast, therefore, is made up by conflicts between armed groups that, because of the pulverization of other criminal groups, generated an important augmentation in the number of homicides, among other serious problems in various territories (Paiva, Barros and Cavalcante, 2019; Feltran et al., 2022; Motta et al., 2022; Matos Júnior and Santiago Neto, 2022). This produced sufficient consequences in the way life was performed in urban territories, decisively affecting the social space housing practices, especially in the peripheries.

To help think about the phenomenon of gangs, we resort to the idea that these groups are not comprehensible only as an expression of their criminal actions. Criminal groups are treated as a social phenomenon, with repercussions on the economy, politics, and culture of the populations reached by their domination (Paiva, 2022). The *criminal groups are thought of here as moral and political communities*, exercising actions of domination and integration of people who relate to each other with the support of symbolic references making up the group, cultivating ideals and values that overflow the group itself and reach the surrounding society in the territories in which they operate and in extensive networks formed for the development of business and political objectives. The criminal groups operate on different scales and with multiple associations for diverse activities. Its integrity is maintained by the understandings and political positions of its members, but it also stems from conflicts and disputes over the worldviews and moral orientations structuring each group.³

As moral and political communities, criminal groups create social and affective bonds, and it is possible to observe ways of integration not associated with a criminal scheme, but with shared beliefs and expectations among its members (Paiva, 2019). They are around the youth criminal groups with the expectation of joining the group, family members, neighbors, spouses, and various people assigned to specific missions. They are the bonds with a criminal group constituted through relationships cultivated in multiple ways and in different social spaces. Such links are woven by works at various scales, as they involve everything from a mission within a territory to national and international circuits. Criminal groups are moral and political communities that move and transform themselves in space and time, adapting to the social conditions and political conjunctures imposed on their development. In their dynamics of integration, the criminal groups offer possibilities of protection and rewards, while demanding responsibilities and commitments, weaving a political economy of life and death that reaches its members and people affected by the social repercussions of their actions.

By considering precisely how the actions of the criminal groups have repercussions as a social phenomenon that affects the city, this paper denotes the situation of localities that make up the outskirts of the city of Fortaleza, the capital and the largest urban center of the state of Ceará, in the Northeast of Brazil. The research privileged the speech of people who live, work, and circulate in the outskirts of Fortaleza, especially in housing complexes arising from social programs, living with criminal groups that exercise, on various scales,

life domination in certain territories. We do not intend to define the work of the criminal groups or the extent of their domination but to know how the subjects of this investigation reported their experiences in the face of a phenomenon that gained importance, penetrated daily life, and ended up being a part of the local dynamics of the territories. The interviewees' narratives were not always based on a phenomenon in which they would accurately measure the degree of risk experienced, but all of them were exhaustive in evidencing the existence of an imminent danger of violence on the part of armed people who, explicitly or implicitly, impose their presence as something that must be considered by each person who inhabits the territory. Below, we present some considerations regarding the path taken to reach the results of this experiment.

The theoretical-methodological path of the research

This article is based on a comprehensive perspective of the phenomenon of violence (Weber, 2000; Barrier, 1998; Misse, 2010), in an attempt to understand how the action promoted by armed groups recognized as criminal groups affects the daily lives of residents of certain residential areas of the city of Fortaleza, especially in its periphery. As in other Brazilian cities, the outskirts of Fortaleza are a historical phenomenon resulting from the territorialization of cities structured by social inequality in an unjust system of accumulation and distribution of wealth.⁴ They also form racially constituted places and are home to most of the black population in the state of

Ceará, according to data from the 2022 Census of the Brazilian Institute of Geography and Statistics. Class and race factors are crucial elements when trying to understand how crime affects the lives of the urban population of a Brazilian city, as it does not reach the middle strata, much less the elites, predominantly white, similarly (Cerqueira and Coelho, 2017; Silva and Freitas, 2018; Mattos, 2017).

When considering the factors of class and race, it is also necessary to emphasize that this study focuses on the speech and the acts of witnessing of people who experience situations of violence in their daily lives. They are witnesses of the actions of criminal groups, their orders, and their ability to act violently because of their interests. In this step, there is a dialogue with a very specific understanding of the speeches, exploring the meaning given by these witnesses, whose interpretations go through the way their world was structured by violence. As a disruptive event in everyday life, violence is an experience that disorganizes the world as it should be to reorganize it as a possibility of coexisting with support in ways of living with violence, overcoming it, or reducing its incidence in life (Das, 2020). Therefore, when considering gang violence, residents need to work with the probability of something happening, if they do not consider the effective risk posed by gang rule in their territories.

To understand how residents deal with the problem of gangs, we rely on Das' (2011) studies on the act of witnessing, to understand how people interpret the relationship between violence and their subjectivity, lending researchers their reflections on how their social world exists populated by criminal groups. It should be noted that, for this work, violence is treated as a cultural experience

that involves the perception of moral and ethical limits that cause harm to life and the way the world is perceived and experienced (Das, 2020). Experience is a way of seeing the world and giving meaning to the actions and relationships that constitute it. By pursuing this sense of action, the article dialogues with the tradition of comprehensive sociology, with a vast literature that supports it, since the seminal works of Weber (2000) and Schutz (2012), as well as the important contribution made by Geertz (1989) in his ethnographic work. In this way, the treatment given to the interviews considered the demand for the meaning that could be understood, highlighting that, as Piedade Lalanda (1998) observes, the statements of the interviewees portray only "a version of a story" (p. 874). This is also followed by Bourdieu's (1996) indication when he considers that "to understand is not to recognize an invariant meaning, but to apprehend singularity in a way that only exists in a particular context" (p. 159). For this reason, the reader does not find here the truth about the criminal groups, but a version of the story told with the support of the testimony of state agents and residents of the urban peripheries of Fortaleza affected by the armed groups.

Other types of research investments are found in other versions, as the experience of different people demonstrated during the investigation. Young residents who participated in one of the focus groups showed that armed groups affect people living in the same territory differently. A young black woman and a young black man reported that they could not walk freely in the neighborhood, even though they were part of a collective engaged in social struggles in the region. During the conversation, a young white man with green

eyes, from the same group, reported: "This doesn't happen to me, I can walk everywhere without anyone touching me." Speech is always a social formulation that reveals evidence of the lived world, but in specific circumstances and demarcated by social differences of gender, race, and class.

To understand the territories, the research was developed with the support of a qualitative and multi-situated research strategy, with data collection from the press, visits to the territory, focus groups, conversations, and interviews. The material collected from the press includes 58 documents on situations in the city, since 2016 when the criminal groups became a widely disseminated public phenomenon due to the existence of groups such as the GDE and CV in the territories. Visits were also made to two housing complexes served by the MCMV, to talk to residents about the events, privileging the observation of the structure of the complexes and discretion to preserve the interlocutors willing to guide us in the field. In addition to this effort, a seminar, two focus groups, and six in-depth interviews conducted at the Federal University of Ceará (UFC) were added to this effort, to debate the problem of violence and social control of gangs in the territories, especially in housing projects. It should be noted that the seminar was an initiative of social movements linked to the struggle for housing to understand the phenomenon of violence promoted by gangs, and the structure of the event was designed based on the problems highlighted by the participants. In addition, interviews were

conducted at the Housing and Housing Center (Nuham) of the Public Defender's Office of Ceará, the Center for Assistance to Victims of Violence (Nuavv), and the Special Action Group to Combat Criminal Organizations (Gaeco) of the Public Prosecutor's Office of Ceará, the Police Station for Combating Organized Criminal Actions (Draco) of the Civil Police-CE, Habitafor of the City of Fortaleza and the Secretariat of Cities of the Government of the State of Ceará. For this publication, we have chosen to maintain anonymity, with indirect references to the speech and descriptions of general characteristics to preserve the identity of the interlocutors.

It should be noted that the expressed results are also based on data from multidisciplinary university extension activities developed by the Laboratory for the Study of Violence (LEV) and the Laboratory for Housing Studies (Lehab) of the UFC. Of particular note are the dialogues and exchanges through courses, meetings, and extension activities organized with social movements, focusing on the treatment of social problems related to public security, guarantee of rights, and popular housing. It is also evident that since 2013 Lehab has been developing efforts to understand state actions related to the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV), whose developments are incorporated into the results of this research and reinforce the analysis of problems evidenced by researchers, since the conception of the project in all projects contracted in the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF) (Pequeno e Rosa, 2015 and 2016; Pequeno, Rosa and Silva, 2015).

This article follows the presentation of results and analyses of the phenomenon in three complementary segments, revealing fundamental aspects of the problem: a) the effect of gangs on the lives of residents of urban peripheries; b) the context of the experience of living in areas affected by gang action; and c) the displacement of residents due to the presence of borders drawn by the intervention of criminal groups in the territory. In general terms, it has been demonstrated that the experience of housing in housing projects located on the outskirts of Fortaleza is affected by the actions of armed groups that, as the text demonstrates in continuity, exercise social control over the lives of their residents, significantly affecting the practice of housing in one of the main cities in Brazil. In transposition to the local dimensions, the study reveals aspects of a social problem that is distributed throughout the country, to the extent that the criminal groups advance as a mass phenomenon, affecting the economic, political, and cultural dynamics of the 5,568 Brazilian municipalities.

The criminal group effect on crime and life

Criminal groups have not only substantially altered criminal dynamics in Ceará since their rise in 2016 but have also changed the way local populations live with people involved in criminal activities. In 2005, for example, it was possible to find, in the same neighborhood of Fortaleza, armed groups made up of people involved in drug and arms trafficking, as well as robberies and other illegal activities.

These groups occupied, in general, specific territories recognized within the neighborhood as communities. The same neighborhood presented several communities and armed groups identified as belonging to that specific community. Between these groups, there were feuds with a long history of conflict and violent confrontation, causing communities to be "bordered" by these differences. Even if the people of the locality did not know how to report the reason that gave rise to the conflict between the groups of communities in the same neighborhood, they knew the weight of it in their existence and the effects of this on community life.⁵

In the 1980s and 1990s, it was common for the groups to be known as gangs, while in the 2000s, drug gangs became the dominant format, without losing the territorial dimensions constituted by the gangs in previous years. According to Diógenes (1998), the name gang was how young people elaborated their visibility for themselves and others, consolidating a modality of integration to "swarm", solve " and establish an identity. The gang was thus a social institution, with entrance rites and emblems markers of distinction. As a social phenomenon, the gangs in the microcosm of their territories established elements that, to some extent, had repercussions, both in the activities of drug gangs and in contemporary criminal groups in Fortaleza. Thus, when the illegal drug markets expanded and were organized in the outskirts of Fortaleza in the 1990s, the people involved in the practice of this criminal activity kept many elements of the gangs, their territorial divisions, and formats of social institution to establish the identities of gangs linked to urban territories. They guarded territorial

borders and inherited feuds, perpetuating systems of revenge between people involved in drug trafficking.

As explained by the community leaders interviewed, there was a certain balance between the people who committed the crime and others involved in grassroots social movements for struggles for social rights. Even in areas considered dangerous, there was some security, and people involved in criminal activities "did not mess with the people who worked and acted in the fight for the community," explained an interlocutor during a conversation. This made it possible to isolate, in the social imaginary, the local dynamics between those who worked in the world of crime and the workers, community leaders, state agents, and citizens who lived in the territories without participation in criminal activities. Some situations were likely to deviate from the planned script, but this balance seemed to organize social relations in popular neighborhoods. Despite the territorial borders, serious crimes generally occurred among those involved, and there was a feeling that people not linked to criminal activities lived in relative peace, even in territories marked by high indicators of violence (Barreira, 2008; Paiva, 2014).

And what has changed since the rise of the criminal groups as the main groups that organize and guide criminal activity in the state of Ceará? At first, the criminal groups changed the ways of doing crime in Fortaleza, forcing everyone to be under the protection of a criminal group and eliminating the resistance of those who did not intend to position themselves or join a certain group. Nowadays, it is possible to express, with some certainty, that someone involved in a life of crime can't survive without

the protection of a criminal group. It was also common for poor young people to engage in theft or robbery within their communities and, after the gangs, they were forbidden from such practice. Those who did not obey orders not to steal in the community were kidnapped, tortured, and, in some cases, killed. Thus, gradually, from 2016 to 2023, all criminal activities in Ceará began to take place under the guidance of a criminal group.

Another factor to be considered, before dealing with how the criminal groups affected the balance between those involved and those not involved, is the fact that in Ceará criminal groups are vying for control of territories and criminal activities. In 2016, the First Capital Command (PCC), the Red Command (CV), and the Northern Family (FDN) were active in our state, when the local criminal group Guardians of the State (GDE) emerged. Although, at first, these groups acted by appeasing wars between the gangs that are heirs of the territorial conflicts that have been ongoing since previous decades with the gangs, still in 2016, the criminal groups clashed with tenuous alliances between GDE and PCC, on the one hand, and CV and FDN, on the other. In the aforementioned period, there were demonstrations of people involved in crime who expressed themselves as "Neutrals" and constituted the "Prison Mass". It is worth assuring that, mainly, GDE and CV were the protagonists, from 2016 to 2020, in a war for the control of territories that extends throughout Ceará. Since 2020, at least, these groups have still faced internal schisms generating other groups, such as the Comando da Laje and, since 2021, the Massa – a criminal group that disputes territories with the GDE and the CV throughout the state of Ceará.

Regardless of the specifics of each criminal group, the existence of this configuration of groups created difficult problems that had a strong impact on the relationship of those involved with the communities controlled by each of these groups. In the period of gangs and drug gangs, territories were demarcated, and people from one territory at war with another were unlikely to take over the others because there was something in the place that created an identification. The armed group was from that territory, and the component of the armed group was from that group as a consequence. This generated a static effect, with the groups coexisting with territorial dominance and crimes caused by rivalry and interests arising from drug trafficking schemes. For example, weakening a territory was a way to have advantages when it came to selling or being the main point of sale within a certain neighborhood, gaining advantages through the flow of trade. The criminal groups, despite being in the territory, including the same as the gangs and gangs of drug traffickers, are not a group of the territory. Their identification and commitment are not established by their history with the territories. They exist beyond the territory, each with its status, symbols, moral values, and political orientations that, in general terms, establish the other groups as enemies to be confronted and defeated.

By breaking with the logic of the territory that marked the existence of gangs and gangs of drug traffickers, the criminal groups created something that has been repeated repeatedly in the last seven years in Ceará: the invasion of the territory by the enemy group. Since 2016, the criminal groups have waged a mobile conflict, with the seizure of territories and violent actions that have caused numerous

deaths through massacres. An emblematic case was the Cajazeiras Massacre when 14 people were murdered after the GDE invaded a party in a CV territory. According to reports, people were killed just for being there, and the party was part of the neighborhood's routine, without any link to the CV. The action caused a great repercussion and was one of several invasions with violent deaths and reach of those involved and not involved.

Invasions are an important component of Ceará's criminal dynamics, with wide repercussions on how those involved in criminal practices began to act in the territories. In the period of gangs and gangs, invasions took place in a circumstantial manner for the death of one or more members of the group, without affecting the control of the territory. Massacres were exceptional situations that were not heard of as often as they have been reported since 2016. The increase in violence and the risk of completely losing control of the territory instituted the need to increase systems of social control to effectively prevent the entry of enemy groups. It is common to observe, right at the entrance of some communities on the urban outskirts of Fortaleza, the inscriptions "lower the windows of the cars". There are reports in the Ceará press that portray situations of violence against people who did not obey orders and for this reason, had their vehicles targeted by those involved, in some cases with a fatal outcome for the members of the vehicle. As several massacres involved the entry of vehicles with heavily armed people, it is possible to hear from residents reports of understanding of the order due to the imminent danger that the criminal groups of the territory began to face in their routines.

The invasions also led to widespread distrust, considering that targets in the territory were likely to be in danger from information their enemies would have of their routine and location. To avoid this situation, the criminal groups have created another problem for any residents who, by chance, have any kind of discovered relationship with people from a criminal group other than the one that dominates the territory. From this point of view, the research identified in the residents' speech a wide variety of things that are considered as mobilizing the distrust of the local criminal groups against a certain person, family, or group of residents. There were situations in which the resident had a relative recognized as an effective member of the other group. Others are accused of a friendly relationship or of coming from territories dominated by rival groups to the one that dominates the territory where he now lives. Women are also accused, because of some affective relationship with members of other groups, even when occasional and past. Although, in all these situations, it is possible to find some evidence, however more fragile than it seemed, the interlocutors also spoke of others in which, simply, the resident is accused, without there being any proof of the accusation. In all these situations, expulsion from the territory is an almost certain fate and, when not obeyed, a motive for other types of violence—such as kidnapping, torture, and murder.

And it was precisely in the lives of residents not involved in criminal practices that the criminal groups exercised a very effective power of domination, with the control of daily activities unheard of before the realization of their domains. According to the residents, although the former local drug traffickers had

a certain incidence in the community, the criminal groups expanded the experience of intervening directly in the lives of the residents. The following statement substantively illustrates that.

This introduction of gangs, of crime, took away a lot of the freedom of the residents. To give you an idea, my colleague there in the community, she planted a tree and for her to cut down the tree because it was getting in the way; she had to talk to the authorities [members of a criminal group] inside. She rebelled. So, "I planted it and do I have to ask someone's permission?" So, it took away a lot of our freedom, we who worked as leaders in the community, to solve something we would have to ask their permission. (Excerpt from the focus group discussion held at UFC)

Other similar accounts helped to realize how the power of the criminal groups in Fortaleza extended and reached routine activities in minutely controlled territories. Maintaining control of the territory has become one of the structuring activities of the criminal groups' work, with a relative expenditure of their energy for this purpose. This has turned the criminal groups into an objective element worthy of the attention of any resident who happens to live in a place controlled by them. In the case of residential, the attendance of the criminal groups takes place, according to the residents' reports, from the moment the person receives the property and then there is a visit from members of the criminal groups questioning where the person comes from.⁶ After the response, the person is likely to be informed that they should not stay in the place, and need to leave within an established period. "Is it not possible to call the police or other

agencies to guarantee the right to housing?" This was a question asked of the residents in practically all the interviews. The answers highlighted several problems, as residents report situations that involve everything from corruption schemes to an omission regarding recurrent facts that are known to the Government. Among other situations, the lack of guarantees of a permanent solution makes residents decide to solve the problem by resorting to fleeing, as opposed to seeking state institutions to ensure their permanence in the place.

According to the residents interviewed, the groups are made up of people with a commanding voice, evidencing the existence of members who lead, in the territories, the actions of the criminal groups. Also according to the reports, it is common to observe movements related to changes in the dynamics of local control, because, despite the difficulties of State intervention to ensure the safety of the population, police operations are carried out and arrests of these leaders are carried out in the territories. It should also be noted that, according to the assessment of public security and justice agents interviewed, "All the leaders from the beginning [of the criminal group action in Fortaleza] are dead or have been arrested." There is this reading that, for the most part, people involved in the practice of crimes by gangs have already been arrested, that is, to some extent, they have been reached by the State and its justice institutions. Even so, seven years since the emergence of the local GDE criminal group, the criminal groups continue to exist, working and controlling territories in Fortaleza and practically all municipalities in the state of Ceará. It is possible to find, in the speech of state agents, the ideation that the

GDE is weaker today, but, at the same time, a new force – such as the Massa – has emerged, claiming territories and having promoted more waves of armed conflicts in the year 2023. The criminal groups not only remain alive but also defy the social imagination when they impose themselves as a problem that is difficult for the government to solve.

According to interlocutors from the Ceará police forces, there is still no territory where a police force – such as the Military Police of Ceará (PMCE) – is unable to enter. At various moments of the research, however, we interacted with agents of the State, but not police officers, whose testimony emphasizes that the authorization of criminals is necessary to enter the community and perform some work.

Each one here has a story to tell, one, two, three, even four. That we had to leave the area because the drug traffickers asked us to leave because it was time for them to work or because there was some family and couple fight, and they are the ones who do the intervention, and we couldn't be in the area or because it was somehow disturbing some contact that they would have to have at that moment, Or because another criminal group arrived and started shooting, and we had to leave. (Excerpt from a focus group with municipal housing policy operators in Fortaleza)

Generally, for this, they need to listen and follow a specific determination in what is pertinent to the location, time of the activity, and entry and exit from the community. People from certain territories do not work in a place controlled by a criminal group other than the one where they live. In addition, prohibitions are stipulated – and even communications to public institutions are made to avoid possible

retaliation by criminal groups. And you can't do anything about these people who threaten the state itself? In practice, as previously demonstrated, the actions of the State take place, and the arrest of those involved is common in the territories. The problem is that the detention, even of a significant number of gangs in a police operation, does not eliminate the activities of the gangs, nor does it guarantee the safety of the people who will have to continue living, working, and interacting in this territory. It is common that, after police operations, with several arrests, residents observe the arrival of new members or just the replacement of the leadership by others from the same group who will continue the practices of territorial control.

The resilience of a criminal group for action continuity, even after state interventions, is an important element and is considered by residents in their decisions. They know that the arrest of certain members does not mean the end of the group, and this is decisive for them to assume an attitude of care and discredit about the actions of the state forces. Next, the work highlights the impact of the phenomenon of criminal groups in the context of housing and how this influenced urban displacements in the city of Fortaleza. As shown below, the phenomenon of criminal groups forcefully affects life in the peripheries, as the groups express themselves as forces capable of acting and resisting state institutions, imposing on residents choices in which their well-being and survival are at stake.

The social context of housing affected by the gangs

Fortaleza is an unequal city, whose urban occupation and the exercise of criminal groups concentrated in the peripheries reveal a specific context of problems that, in general, affect in a particular way the populations of the poorest areas of the city. The capital has more than one million people living in precarious settlements and more than 230,000 families registered with the Housing Secretariat (Habitafor) as potential beneficiaries of housing programs. The demand for a place in the housing projects of the Minha Casa Minha Vida Program (MCMV) is considerable. This is because it is an opportunity – often, the only favorable occasion, when considering the waiting lists for the property – to access a home formally, realizing the "dream of owning a home". In the extensive research, we noticed that the realization of this "dream", nurtured for years by some interviewees, has become a "nightmare", that is, it represents an effective problem, due to the interference of an armed group that controls the set, which establishes rules and defines who will remain there or not.

According to explanations obtained from the Public Defender's Office of Ceará,

Thus, until 2015 there were these forced displacements, as they are called, but they were usually due to the practice of trafficking, in those matters in which it was alleged that the family was a "snitch" of the police; there were even

reports in the newspapers that they expelled families, burned the houses... Until 2015, this was punctual in the city. Starting in 2016, especially with the delivery of the properties of the Minha Casa Minha Vida program, and when populations were displaced from other neighborhoods of the city to these large housing complexes, I began to notice a new phenomenon: people were expelled, but not because they had denounced the practice of crimes, but because they either came from another neighborhood where it was dominated by a criminal group and arrived in a neighborhood dominated by a different criminal group. Either because of the need of the criminal group that settled in that place to have total control over that set, or because of the need to make money, or because of the need to have a place for their godchildren to live. My perception is that this started around 2016. (Excerpt from an interview with Nuham's team from the Public Defender's Office of Ceará)

In the research, we verified how the phenomenon of violence and production of urban space through public policies, on the one hand, displaced populations to the outskirts of the city or between its circuits and, on the other hand, did not fulfill its role in the management of housing policy and guarantee of rights. The investigation also indicated that state power seems to lose centrality as a mediating structure of social relations, harming groups that escalate into violence and expropriation, subjugating the portion of society that has always been on the margins of the cities. Thus expressed, an explanation of the MCMV is appropriate.⁷ This is a federal program for the construction of large-scale housing units, launched in 2009, as a strategy to face the global financial crisis at

the time. It is not up to us to discuss in detail the conception and implementation of the MCMV but to highlight relevant elements for the ongoing investigation, due to how criminal groups penetrated and began to act amid the implementation of this public policy.

It is opportune to consider the importance of the existence, since then, of a large-scale federal program that, among other things, has prioritized help to low-income families, where most of the Brazilian housing deficit is concentrated. The problem is that the structuring of the Program disregarded important aspects of the fact of inhabiting the city, given the occurrence of its problems. Thus, after they are implemented, the problems reach the lives of the population, as with their exposure to armed groups. It should be noted that many criticisms have been raised since before the launch of the program (Arantes and Fix, 2009; Ferreira, 2012; Rolnik and Nakano, 2009), through academic means or via civil society networks, with emphasis on components of the National Forum for Urban Reform.⁸ Among these, the problem of the scale of the project was one of the important highlights.

By prioritizing scale over quality in housing production, tens of thousands of families were inserted, in a few years, in areas that, as showed by the law of the Master Plan of Fortaleza, should have a restricted occupation, or, before receiving the populations, undergo an urban requalification. Many of these areas lacked minimal infrastructure, with public facilities and services available. The locational decision of the projects is also "justified" by the change in phase 2 of the Program, which accepted projects of over five thousand units per contract, despite the criticism of specialists,

as well as the positions of entities in the right to the City. According to the groups that make up the FNRU, the limit of 500 housing units was important to ensure access to quality urban land. By prioritizing scale in production, it is known that only land in peripheral areas provides space for so numerous units. This has led to a huge profit margin for builders and developers, a profit to be paid mainly by residents in reducing their quality of life.

It is also noteworthy is the absence or poor quality of pre- and post-move social work which would prepare and organize families for the experience of living, living together, and managing a condominium. The apartments were standardized, not considering the diversity of families and their respective ways of inhabiting the social world. The projects prioritized the maximum number of units on the land, which also implies the minimum of leisure and living areas, making it difficult for families to be sociable during festive and restful moments. The high density compromises the privacy of residents and exposes them to risky situations.

The selection of displaced families was the responsibility of the municipalities, based on criteria that consider local specificities combined with national rules. The projects then received families from the demands of the movements/entities, affected by public works, coming from risk areas, among other criteria. In addition, many come from the raffles held among those registered in Habitafor. In a survey conducted by Lehab, it is known that 90% of the households in the groups surveyed were headed by women, half of whom were without a spouse. This worsens the situation of vulnerability, since the role of caregiver reserved for women is overloaded – not to

say unfeasible – in circumstances of state helplessness such as the ones experienced in these new urban ghettos created by a housing policy. This fact has contributed to the creation of excellent conditions for armed groups to occupy, reaching vulnerable people and sometimes showing themselves as protectors, sometimes as those who charge for protection, imposing a unit and eliminating possible undesirables.

The permanence of families in the MCMV complexes is hampered by numerous factors. In the interviews conducted by Lehab in 2013 and 2014, the existence of exchanged, rented, sold or simply empty/abandoned apartments was pointed out. The building administrators, at the time, highlighted cases of transfers of units to family members and abandonment of real estate due to the location and breaking of social ties in their original locations (Pequeno and Rosa, 2015). At the same time, there was the interest of buyers due to the walls and electric fences of some condominiums that appeared as more protected places than those around them, which, in the understanding of those who already lived in them, was not confirmed. This was a recurring complaint of the residents interviewed by Lehab, indicating that, even with concierges, electric fences, and high walls, the condominiums are vulnerable. Threatened landlords, properties handed over due to drug debts, abandonment of properties – and even homicides – were reported in the interviews (ibid., p. 13).

In time, the commercialization of MCMV properties is not allowed, but cases of sale and rental often occur from the first sets delivered. This theme of evictions was well-developed in the third part of this text, but we have already pointed out here the growing relevance of

the territory itself, as a frontier of market expansion, as criminal groups begin to obtain more income in that geographical delimitation because they have the power of force and, thus, can control the sources of consumption of goods or services by the residents of the place. As previously pointed out, there is no direct identification or commitment to the history of that place, but the territorial delimitation is structural in this phase of the criminal groups in Ceará.

From what has been learned by other studies, the Government has always underestimated this phenomenon of those displaced by criminal groups, as well as their ability to generate social controls in certain territories (Paiva and Pires, 2023). As we observed, according to a report by a resident when talking about the criminal groups, "*in the complexes, it is worse, I don't know why*". This statement was heard in one of the interviews and its meaning was reiterated at different times with other interlocutors. It is important to highlight that, in the case of the groups, the criminal groups act within a public policy, altering in their way the functioning of a state action to guarantee rights. The component of invasions and seizures of territories by rival groups, mentioned above, is made more difficult in housing projects, according to the state agents interviewed. Thus, those who control an MCMV have more security of staying with their business there for longer.

From what we have been able to observe, the structuring of the MCMV works to give more effectiveness to the control of criminal groups in the territories. It is known that there is a cycle of vulnerabilities historically attributed to residents of peripheries. Studies strongly

suggest that the move to the complexes has deepened public safety problems. In addition to the factors involved in socio-territorial segregation, there is the abrupt insertion of people from different territories into the same group. Some of these relocated, when they arrive at the long-awaited "home of their own", are faced with the prohibition of remaining in the complex dominated by a criminal group other than their place of origin.

The information of which group will command that residence is even before its delivery. Some families don't even bother to move because they know they won't be able to stay. As one interlocutor pointed out, "We can't even unload the truck with our belongings." Some manage to arrive and stay, however, the threat of eviction is constant. It occurs for various reasons, including unstated ones. From what we have learned, there are cases of families expelled because one of the members disobeyed some command or displeased someone in the group; because the apartment has a strategic location for surveillance of the complex; because they need the property to store drugs, weapons, or proceeds of crime; because they want to use the space for meetings and other activities of the organization; to allocate protected or indicated families who were not beneficiaries of the program, who had to pay rent to the criminal group; or even cases in which an entire block of apartments was evicted and turned into a clothing criminal group, managed by drug traffickers. In addition to the apartments, the MCMV complexes also have their leisure spaces (party rooms) and trash cans transformed into commercial places, also under the control of the groups.

And what happens to those who leave? Even with seven years of records of occurrences of these cases, there is still no protocol from the State or Municipal Government of Fortaleza for the reception, protection, and resolution of the housing problem of these families. In the fieldwork carried out, it was found that, on a small scale, some entities of civil society and the justice system provide some support, focusing on psychological, and legal care and referral to care services. However, this is not a permanent solution, and even state operators try to advise against people repossessing the property.

Look, I'll be quite honest, I don't recommend you come back. Here I already say it. Then am I going to demand that the person be subjected to violence? The house also implies a safe place, as long as it is not safe I recommend that you do not return. The work done within an enterprise is not an immediate response. Sometimes people in the criminal area ask me to get someone to witness the crimes. The measures that we act and work on are not short-term. (Excerpt from an interview with MPCE's Nuavv team)

In the case of MCMV beneficiaries removed, there was also the aggravating factor of continuing to owe the installments. Those responsible for the management of this debt reported that they work for the recognition of this problem by the financing entities and the creation of administrative/legal solutions so that, when considering the expulsion by armed groups, the debtor families get distracted, and return to the huge registry queue. Some actions initiated by the State Government and/or the Public Prosecutor's Office led to police operations in housing complexes.

There are many criticisms of them from social movements in these territories regarding their truculence and ineffectiveness. "*The police are always there. It's not a lack of police*", said one resident. In addition, in the interviews, there are records of fear due to the presence of the police in the complexes, as highlighted by another interlocutor, "*the police give us such a great feeling of insecurity*". According to reports from security professionals, even if the police manage to enter the units and retake the properties, the original beneficiary families do not want and are unable to return. Some interviewees even reported that the police themselves advise them not to return to their homes because the available security forces are not qualified to guarantee their safety.

In the context of urban planning, walkability (Ghidini, 2011) is used as an important criterion for assessing the quality of access to community services and facilities. The severity of the limits established by the criminal groups in Fortaleza makes this criterion unreasonable. By mapping that there are X schools, daycare centers, health centers, and bus stops, some of the MCMVs may be currently characterized as well-served. How, however, can we make visible the invisible and very concrete borders? In the conversations, the case of the young man killed with 14 shots on his way to school, 500 meters from the complex, was recalled. The reasonable distance of walkability in this situation is another.

There are several types of control over the families that start to occupy the properties and are permanently monitored. It is also worth noting that the local political dimension is also greatly affected. As already evidenced, people involved in criminal activities in popular territories have always existed, but the research

revealed a significant interference, to the point that there was an indication of leaders by criminal collectives in some spaces of representation. *"I don't know my community like I used to. The criminal group took away our conversation circles, the community experience"* – reported a resident with an important history of social struggle in the city of Fortaleza. The violence reached the organizations, preventing activities, embarrassing leaders, and even causing the death of community references. This phenomenon has been observed in the city, especially since 2016. This has changed the role of those who mediate conflicts in popular territories today, operating in an extra-legal logic.

In the housing complexes of the MCMV, political action has become even more difficult, probably because they are more recent and already constituted in the conjuncture of criminal group domination. The reports indicate that the groups do not have expressive leaders, even though, in several of them, members of popular movements live, who continue to be involved in various struggles, but mostly outside the territory. There is a certain mobilization in some groups, demanding infrastructure and denouncing the police operations that took place, including those with characteristics of persecution of militants.

Both the interlocutors of the Public Defender's Office and the Public Prosecutor's Office affirmed that MCMV complexes where there are members of social movements among the beneficiaries have fewer cases of eviction. At the same time, the reading of the interlocutors of the police forces indicates a suspicion of people linked to social movements, alleging that, nowadays, it is necessary to negotiate any type of action, favoring the

command of the criminal groups as the structuring element of social relations in the sets. Thus, the popular organization that arises in these conditions, with historically constituted networks of solidarity and sociability, is currently reconfigured. Without the day-to-day participation of the State other than through police violence, and the insufficiency of social protection circuits, people develop strategies for living with these controls and managing the various precarious situations.

The displacement caused by criminal group boundaries

As we have seen, the actions of criminal groups in the housing complexes have led to the expulsion of residents who, in popular parlance, are considered "sneezed". This produces an important discussion about the phenomenon of forced displacement in Fortaleza. Violence, whether resulting from armed conflicts, civil wars, territorial disputes, or criminal groups, has the power to displace entire populations in demand for safety and protection, qualifying as a migratory factor active in various contexts of "war" and also observed in the reality of territorial disputes in Fortaleza.⁹ In these cases, fleeing becomes a matter of survival, and on numerous occasions, these displacements are made impromptu and without adequate resources, resulting in precarious conditions for the displaced and hindering access to essential services.

The violence observed in the complexes is related to larger disputes for control of drug trafficking in several regions. The violence engendered in this dispute directly affects

people's lives, producing fears, insecurities, and displacement. In the complexes, one hears stories and rumors about situations of entire families who had to flee, whether they had a justification for leaving the housing unit received through public policy. It is possible to affirm that the residents participating in the MCMV Program live under constant threat and violence because, even if they remain, there are fears about the continuity of the group that dominates and the moods of those who effectively exercise the power of command in the community. This situation portrays Viana's (2019) idea about the processes of "exclusionary inclusion" in housing policy as it is configured since it places the contemplated population in contexts of insecurity and intimidation.

It is important to highlight that the residents report a tenuous balance in the now dominant forces of the complex. With each new seizure of territory, every previous way of life is alterable, and someone who enjoys a quiet life under the control of a certain group is capable, in the previous circumstances, of being the object of serious changes in his condition as a resident. This means that sufficient cases of eviction of residents are a direct consequence of this context of armed violence. There are also conflicts within the groups themselves, the settling of scores and demands made by the local criminal group itself. There are cases of homicides within the housing unit itself, seriously affecting the well-being of the neighbors of the person targeted by the gang.

What is certain is the fact that each eviction of residents produces a significant social influx. Besides losing their homes, numerous families also lose support networks,

such as neighbors and friends. The search for another place to live is likely to be difficult, particularly for those who have limited financial resources. In addition, the eviction of residents contributes to the increase in urban exodus, with people leaving the city searching for safer and quieter places to live. Cavalcante (2019) draws attention to the fact that a part of these expulsions falls on the streets of Fortaleza, mainly in Praça do Ferreira, in the center of the city, producing a shock in the number of homeless people and a later even greater difficulty in reintegration into housing policy. In her research, she deals with several cases of people who were left homeless by gangs and unable to go anywhere other than the street. Among the cases is that of Mr. Alex, who has been homeless for 15 years, was awarded a house by the MCMV program, and does not take possession because it is in a GDE territory. The fact also had a negative influence on his view of the city's streets, as he frequented Ferreira Square, considered a territory controlled by the CV. Thus, inhabiting one's street meant following the guidelines and boundaries of the criminal groups as a condition for being, at least, safe.

The practice of forced displacement, as seen in various contexts, is aimed at maintaining an order established by armed groups within the territories that intend to control, among other events, the entry and exit of people. These displacements occur for various reasons and are different from those that happened in the past. As pointed out by Cavalcante (*ibid.*), evictions are likely to happen for many reasons, from a debt to a distrust or the family refusing to participate in some scheme or even for some interest in the housing unit. They also affect different agents

and social movements. This fact corroborates the findings of the research now reported, considering that, in one of the visits to the community, we had the participation of a social activist who reported his experience of forced displacement. According to him, it was necessary to go to another residential as a result of threats received and that compromised his social action with the community.

If this is the case, we consider the existence of a strategy developed to accumulate spaces that will be redistributed based on the interests of the armed groups. Violently appropriating a person's property, even when he or she has no involvement, is a recurrent action, but it also has a symbolic cost because of the need to assert authority. Duriez (2014) teaches that this type of displacement, considered an intra-urban displacement, is only possible because an illegally armed agent tries to denote his authority and dominion, through economic and strategic pretexts over a given community, using force and coercion to achieve this goal. This implies that it is necessary to invest considerably in weapons, social relations, and bonds that allow the command to be exercised with the least possible resistance, being successful when the resident leaves the housing unit as soon as possible.

This displacement entails a series of characteristics that profoundly affect the lives of the people involved, as pointed out by Pacífico et al. (2020), placing them in a situation of "[...] high vulnerability, given the real and concrete conditions in which they live, and the psychological issues triggered by the threatening experience that led to the displacement" (p. 38). Psychological trauma and the psychosocial effects it causes are widely addressed themes, both from an

anthropological and sociological perspective, when it comes to the phenomenon of displacement. Those who are forced to leave their homes face significant loss, including damage to security, stability, belonging, and identity. These traumatic experiences can result in symptoms of post-traumatic stress, anxiety, depression, and other aspects of mental health since they are episodes of expulsion permeated by fear and silence. During the interviews conducted by the research, one statement was very significant to represent this fear of the other engendered by the violent trauma of displacement: "*We under so much pressure, we're so afraid, that even a child [is] talking about fear*". A state of constant fear and insecurity is established, which begins to organize life in groups.

It is known that the city is a complex space, full of physical and symbolic borders, not always evident in our observations. In addition to geographical boundaries, there are also symbolic boundaries that permeate territorial disputes, leading to forced displacement. Criminal groups and criminal groups establish their borders within the city, delimiting territories where they exercise power and control. This "bordering" leads to a deterioration in the problem of violence and insecurity, generating territories of exception, where there are specific codes that overlap with the current norm and that must be followed since these armed groups are capable of exercising the power of life and death over the existence of the population. In addition, Silva Filho (2019) points out that these extreme situations give rise to the aggravation or "[...] impossibility of access to public service" (p. 105). He draws attention to the broadening, in this context, of the notion of "involved", which

is not necessarily related to the commission of any crime, but the simple fact that people have relations and circulate in the territory.

It is important to highlight that these boundaries established by the criminal groups are not static and are mutable. As territorial disputes evolve, new frontiers are likely to emerge and others are likely to disappear. This dynamic is likely to lead to a cycle of forced displacements, which also influences residents' travel routes through the city, with people constantly being affected by territorial disputes. During interviews conducted with young people in compliance with a measure of restriction of freedom in the socio-educational system of Ceará, one speech stands out, as it expresses this complexity of territorial displacement in the logic of the invisible borders established by the criminal groups, which create physical and symbolic barriers, hindering people's mobility. When asked where she used to go, a 16-year-old girl replied: "*I feel more comfortable in Barroso II than in José Walter, I feel more comfortable in Lagamar, in Alto da Balança than in José Walter, if [I] feel comfortable in Castelo Encantado, Vicente Pinzon than in José Walter, José Walter, Pirambu, Genibaú, I don't go to these neighborhoods*".¹⁰ Given the intensity of the territorial disputes waged in Fortaleza, it is likely that this map will change occasionally, as the territories indicated, such as those where the interlocutor feels more or less comfortable, is still pressured by the disputes between criminal groups.

Restricting access to enemy territory of criminal groups is a practice commonly adopted in contexts of armed conflict or violent disputes between rival groups. This regulation of access or non-access to certain territories imposes on the general community very specific conditions

of movement through the city, particularly in housing projects. There is a subliminally imposed narrative saying that those who are from a territory of the CV, or the GDE, or the TDN, or the PCC, are only allowed to circulate through these territories, so that cases like Mr. Alex's multiply, increasing the housing deficit in the city and making it difficult to reintegrate into housing policy. This territorialization marks in a very significant way the presence of criminal groups, not only in Fortaleza but also in other regions of the state of Ceará.

Territorialization regardless of whether it is in the outskirts, since there is also already a dominance of these criminals in the "countryside" (i.e., in small municipalities) will vary. Some are GDE, others are CV, Massa right. And territorial disputes are justified by this. You see a lot of conflict in Caucaia because there are all the criminal groups operating there. This is a big reason for the conflicts: one neighborhood here is GDE, one here is CV and one here is Massa, there is a zone of tension all the time. At one point, one goes out to make an attack here, another makes an attack there, and so the cycle of violence is perpetuated. Caucaia is the best example of this because it has the activities of three criminal groups, each with its territories and trying to invade the other's. (Excerpt from an interview with the PCC's Draco cap)

The seizure of territory by a criminal group, when a group occupies the place that was once the place of the enemy criminal group, structures several movements of urban displacement since there are many reasons why a family is likely to be associated with the members of the defeated group in that territory. Considering the above, it is observed that forced displacement, as a result of the

occupation carried out by a criminal group, is a manifestation of the power and control capacity of a certain armed group. The displacement reveals the fragility of the exercise of the rule of law in a dominated territory whose population needs to take seriously the arbitrary orders of those who exercise their command through threats of violence and other violations. It constitutes a reality in which a criminal group regulates, through physical and psychological coercion, life and death in a community. The legitimacy of this criminal group-regulated social order rests on the residents' belief not only in authority but also in the ability of a group to assert its will through physical and psychological coercion. Power and domination, based on a Weberian perspective (2014), are the two faces that express this probability of both imposing one's will on the other and finding obedience in this relationship. These two faces are only possible in a context in which violence and fear legitimize these actions and where the various vulnerabilities imposed on residents place them in a state of acceptance, not by agreement, but by lack of choice.

Final thoughts

The criminal groups active in Fortaleza are a mass social phenomenon, with economic, political, and cultural repercussions that affect the city and its housing, circulation, and security formats. By constituting themselves as moral and political communities, the criminal groups impose territorial domination through effective guidance, commands, and controls of daily life. Its reach is not only explained by the capacity of a given group to carry out

criminal activities but also by its political capacity to produce adherence, manage territories, promote business, social relations, and resistance to traditional modalities of state control. The research demonstrated that the experience of housing in investigated housing complexes, located in peripheral territories and structured based on the MCMV Program, is deeply affected by the actions of criminal groups that control the territories, develop illegal markets, and impose their command through their orders and armed presence.

It is possible to find in the controlled territories the actions of government institutions in almost all areas, including the management of housing and public security programs. Nevertheless, the lack of efficiency and capacity of public institutions to generate security and guarantee the full exercise of the right to housing in appropriate conditions for the well-being of the population served was flagrant. The criminal groups have thrived in the housing estates and can impose their controls that extend from the residents to the state agents, whose action needs to consider the domains imposed on the community. This demonstrates the fragility of state power, with the naturalization of the command of the criminal groups as something that, in the conditions of the time that flows, needs to be considered. In this way, decisions such as fleeing the territory, abandoning the house, seeking to relieve the debt, and abandoning the dream of owning a home are the "right things to do", leaving resilience in the face of the unavoidable force of the arbitrary order of an armed group.

Not being expelled and being able to live in your home does not represent luck or freedom, as your life is subject to continuous

monitoring. Upon arriving in a territory, the resident has his life scrutinized by the criminal group that is in control, answering questions and, on certain occasions, already having to deal with information obtained about him. As explained in the interviews, the criminal group plays a decisive role in the permanence of people in the territory, legislating their lives and applying punishments in the light of its rules. Even more serious is to live with the expectations arising from the changes in the management of this arbitrary power. The control of one group is replaceable by the violent action of another. This alters the entire balance there, transforming the life of an accepted resident into a future expelled resident. Such movements between the criminal groups are structuring the urban displacements observed at various scales.

The results reveal, by way of conclusion, how the phenomenon of violence meets the social problem of housing in one of the main capitals of the country. The criminal groups

structured relations between themselves and the communities, promoting domination through violent action that structured the ways of living and surviving in the urban peripheries of Fortaleza. Public housing policies, therefore, no longer find space to serve the population autonomously, requiring public agents to consider which group and what rules are imposed on the citizens of that territory. Negotiations to guarantee rights require, in general terms, an adjustment between the Public Power and the effective power exercised by armed people and integrated by the social bond constituting the criminal group. It has become commonplace to assess that one does not live only in a territory, but in a territory that effectively belongs to an armed group capable of imposing its own rules of conduct on the State itself. Feelings of fear and insecurity thrive, which may also be translated as a deep discouragement as a result of a social project incapable of generating peace, well-being, and security in the housing complexes studied.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2669-5635>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratórios de Estudos da Violência. Fortaleza, CE/Brasil.

luizfabiopaiva@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6751-0596>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratório de Estudos da Violência. Fortaleza, CE/Brasil.

suiany.silva@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0009-0007-7634-7915>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Laboratório de Estudos da Habitação. Fortaleza, CE/Brasil.

pacienciaevolucionaria@gmail.com

Notes

(*) The results are from research supported by the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) through the project “The social effects of crime in the urban peripheries of Fortaleza” (Process n. 314306/2021-8), contemplated in CNPq Call n. 4/2021, of the National Institute of Science and Technology Program for Violence, Power and Public Security – Invips (Process n. 406646/2022-8) and the Scientific Initiation Program of the Federal University of Ceará within the scope of the Laboratory for the Study of Violence (Pibic UFC 2023-2024/Public Notice n. 2/2023). They are also tributaries of the Ford Foundation’s support through the project “Research on Conflicts and Violence in Popular Territories: Commodification, Management of Precariousness and Challenges for Civic Engagement”, coordinated by Labcidade/USP. We dedicate special thanks to the scientific initiation scholarship holders, Bruno Araújo Campos and Maria Vitória Conrado Saba. The first version of the text was discussed at an occasion started by Labcidade and we extend our thanks, especially, to Raquel Rolnik, Vera Telles, Carolina Grillo, Isadora Guerreiro, and Gustavo Prieto. We would also like to thank Professor Vianney Mesquita for his careful revision of the Portuguese language.

(1) The Mass is also recognized as Tudo Neutral and that is why the denomination TDN, referring to an idea that was very present in early 2016, when certain people involved in crimes, in Ceará, resisted the idea of composing with the GDE, CV or PCC, trying to maintain a relative autonomy in a scenario less and less prone to the style of committing crimes outside the scope of a faction.

(2) As Das (2020) explains, the experience of violence creates the trauma and memory of this experience, a knowledge that affects the present, a "poisoned knowledge" that guides the way people inhabit and relate to each other in the social world.

(3) As research in Social Sciences has shown, factions are a general and particular phenomenon, with distinct manifestations and characteristics in the Brazilian states and the Federal District, as well as due to their history and modalities of expansion of their actions (Dias and Paiva, 2022; Rodrigues et al., 2022; Feltran, 2018; Cricket, 2019).

- (4) Studies by Adorno (2002), Caldeira (2000), Valladres (2005) and Diógenes (1998), among others, portray the dynamics of the Brazilian peripheries socially constructed in cities crossed by the expansion of capitalism and the processes of exclusion, inequalities, dissidence and inventions of centers and margins of bordered urban territories.
- (5) Some of this history, in the Grande Bom Jardim region, was told in the research carried out by Paiva (2014), when studying the way residents of popular neighborhoods dealt with the problems of violence in their daily lives.
- (6) In one report, the interviewee assured that there were people with the official lists of those contemplated for the complex and the data in hand of the residents who arrived at the housing complex. When questioning the responsible public agency, the information was not proven, but the entire team highlighted the difficulties encountered in the territory, confirming the interference of the factions.
- (7) About the MCMV program, Rolnik et al. (2015, p. 131) explain that it was "a determining factor for the reproduction of the peripheral housing pattern of the low-income population in the country". Among other circumstances, the choice of land and the condominium model were factors that, as demonstrated by opportune, have a negative influence on the problems of violence experienced in the complexes today.
- (8) "The National Forum for Urban Reform (FNUR) is a national articulation that brings together popular and social movements, NGOs, class associations and research institutions with the purpose of fighting for the right to the city, modifying the process of social and spatial segregation to build truly just, inclusive and democratic cities." Available at: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Accessed on: Feb. 20, 2024.
- (9) It is important to highlight that, as the study by Cantor (2014) demonstrates, forced displacement by criminal organizations occurs in several countries, with important inflows to society as observed in countries in the Americas, such as Mexico, El Salvador, Honduras and Guatemala. In Fortaleza, the work of Silva Filho and Mariano (2020) illustrates the phenomenon in the city.
- (10) Research carried out as part of the consultancy on the difficulties in accessing schools in the outskirts of Fortaleza for the International Committee of the Red Cross.

References

- ADORNO, S. (2002). Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias* [on-line] n. 8, pp. 84-135.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. (2009). *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Brasil de fato, São Paulo. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em: 20 fev 2024.
- BARBOSA, A. R. (2012). Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, pp. 256-65.

- BARREIRA, C. (1998). *Crimes por encomenda. Violência e pistolagem no cenário brasileiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- _____. (2008). *Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa*. Campinas, Pontes.
- BIONDI, K. (2018). *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo, Terceiro Nome.
- BOURDIEU, P. (1996). *A economia das trocas linguísticas*. São Paulo, Edusp.
- BRICEÑO-LEÓN, R.; BARREIRA, C.; AQUINO, J. P. D. de (2022). 'Facções' de Fortaleza y colectivos de Caracas: dos modelos de gobernanza criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 21-49.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34.
- CANTOR, D. J. (2014). The new wave: Forced displacement caused by organized crime in Central America and Mexico. *Refugee survey quarterly*, v. 33, n. 3, pp. 34-68.
- CANDOTTI, F. M.; MELO DA CUNHA, F.; SIQUEIRA, I. L. (2017). "A grande narrativa do Norte: considerações na fronteira entre crime e Estado". In: MALLART, F.; GODOI, R. *BR 111: a rota das prisões brasileiras*. São Paulo, Veneta.
- CAVALCANTE, C. T. L. (2019). *As dinâmicas das ruas de Fortaleza: os processos e transformações nas vidas de pessoas às margens da cidade*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. (2017). *Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida*. Texto para discussão 2267. Rio de Janeiro, Ipea.
- DAS, V. (2011). O ato de testemunhar: violência, gênero e subjetividade. *Cadernos Pagu*, pp. 9-41.
- _____. (2020). *Vida e palavras: a violência e sua descida ao ordinário*. São Paulo, Editora Unifesp.
- DIAS, C. C. N. (2009). Da guerra à gestão: trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo. *Revista Percurso*. Maringá, v. 10, n. 2, pp. 79-96.
- DIAS, C. N.; PAIVA, L. F. S. (2022). Facções prisionais em dois territórios fronteiriços. *Tempo Social*. São Paulo, v. 34, pp. 217-238.
- DIÓGENES, G. M. dos S. (1998). *Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento hip hop*. São Paulo, Annablume.
- DIOGO, P. (2022). Da cadeia à fronteira: a expansão territorial do Primeiro Comando da Capital. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 53-91.
- DUARTE, T. (2021). PCC versus Estado? A expansão do grupo pelo Brasil. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 11, n. 1.
- DURIEZ, T. (2014). *Les Déplacements Forcés Intra-Urbains dans les Comunas 4 et 6 de Soacha (Colombie): Entre Violences Urbaines et Urbanisation de la Guerre*. Tese de doutorado. Nice, Université Nice-Sophia Antipolis.
- FELTRAN, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FELTRAN, G. et al. (2022). Variações nas taxas de homicídios no Brasil: uma explicação centrada nos conflitos faccionais. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 311-348.

- FERREIRA, J. S. W. (org.) (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo, Labhab – Fupam.
- GEERTZ, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, LTC.
- GHIDINI, R. (2011). A caminhabilidade: medida urbana sustentável. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*. São Paulo, v. 33, pp. 21-33.
- GRILLO, C. C. (2019). Da violência urbana à guerra: repensando a sociabilidade violenta. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 12, n. 1, pp. 62-92.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C. (2019). Crime, guerra e paz: dissenso político-cognitivo em tempos de extermínio. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 38, n. 3, pp. 553-571.
- HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C.; TELLES, V. da S. (2023). Guerra urbana e expansão de mercados no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38, p. e3811003.
- LALANDA, P. (1998). Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica. *Análise social*. Lisboa, v. 33, n. 148, pp. 871-883.
- LOURENÇO, L.; ALMEIDA, O. (2013). “Quem mantém a ordem, quem cria desordem” Gangues prisionais na Bahia. *Tempo Social*. São Paulo, v. 25, n. 1, pp. 37-59.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Faperj/Nova Fronteira, pp. 47-76.
- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. (2018). *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- MARQUES, A. (2010). “Liderança”, “proceder” e “igualdade”: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, Lisboa, v. 14, n. 2, pp. 311-335.
- MATOS JÚNIOR, C. C. de; SANTIAGO NETO, J. P. de; PIRES, A. de F. (2022). Mercados ilegais e dinâmicas criminais: notas sobre as transformações do tráfico de drogas nas periferias de Fortaleza, Ceará. *Revista Tomo*. Aracaju, n. 40, pp. 39-39.
- MATOS JÚNIOR, C. C. de; SANTIAGO NETO, J. P. de. (2022). Facções, controles e gestão das periferias: mobilidades e direito à moradia em Fortaleza, Ceará, Brasil. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 27-52.
- MATTOS, G. (2017). Flagrantes de racismo: imagens da violência policial e as conexões entre o ativismo no Brasil e nos Estados. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 48, n. 2, pp. 185-217.
- MELO, J.; PAIVA, L. F. S. (2021). Violências em territórios faccionados do Nordeste do Brasil: Notas sobre as situações do Rio Grande do Norte e do Ceará. *Revista USP*. São Paulo, n. 129, pp. 47-62.
- MISSE, M. (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 79, pp. 15-38.
- MOTTA, L. et al. (2022). Fora do crime no ‘mundo do crime’: Experiências juvenis em meio à guerra em periferias de Maceió e Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 387-414.
- MUNIZ, J. de O.; DIAS, C. N. (2022). Domínios armados e seus governos criminais: uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, v. 36, pp. 131-152.
- NASCIMENTO, F. E. de M.; SIQUEIRA, I. B. L. (2022). Dinâmicas “faccionais” e políticas estatais entre o dentro e o fora das prisões do Ceará. *Revista Tomo*, Aracaju, n. 40, pp. 123-123.

- PACÍFICO, A. P. et al. (2020). *O Estado da Arte sobre refugiados, deslocados internos, deslocados ambientais e apátridas no Brasil: atualização do Diretório Nacional do ACNUR de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso de graduação em João Pessoa (Paraíba) e artigos (2007 a 2017)*. Campina Grande, EDUEPB.
- PAIVA, L. F. S. (2014). *Contingências da violência em um território estigmatizado*. Campinas-SP, Pontes.
- _____. (2019). "Aqui não tem gangue, tem facção": as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno CRH*. Salvador, v. 32, n. 85, pp. 165-184.
- _____. (2022). O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE. *Revista Tomo*. Aracaju, n. 40, pp. 87-87.
- PAIVA, L. F. S.; BARROS, J. P. P.; CAVALCANTE, R. M. B. (2019). Violência no Ceará: as chacinas como expressão da política e do conflito entre facções. *O Público e o Privado*. Fortaleza, v. 17, n. 33, pp. 73-98.
- PAIVA, L. F.; DIAS, C. N.; LOURENÇO, L. C. (2022). Dinâmicas de crime e prisão: a atuação de grupos criminosos em diferentes contextos. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 53, n. 3, pp. 15-26.
- PAIVA, L. F. S.; FREITAS PIRES, A. de (2023). Quem manda no Ceará?. Sobre o enfrentamento às facções criminosas em um estado do Nordeste do Brasil. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*. Caracas, v. 32, n. 2, pp. 97-121.
- PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. (2015). Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa Minha casa Minha Vida em Fortaleza. In: XVI ENANPUR ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS. *Anais*. Belo Horizonte.
- _____. (2016). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 191-216.
- RODRIGUES, F. de J. (2020). "Corro com o PCC", "Corro com o CV", "Sou do crime": facções, sistema socioeducativo e os governos do ilícito em Alagoas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 35, n. 103, pp. 1-21.
- RODRIGUES, F. de J. et al. (2022). Apresentação do Dossiê Políticas, Mercados e Violência no Norte e Nordeste do Brasil. *Tomo*. Aracaju, v. 40, pp. 9-38.
- RODRIGUES, F. de J.; FELTRAN, G.; ZAMBON, G. (2023). Apresentação: expansão das facções, mutação dos mercados ilegais. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 42, pp. 11-18.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. (2009). *As armadilhas do pacote habitacional. Le monde diplomatique Brasil*. São Paulo, mar., pp. 1-5.
- ROSA, S. V.; PEQUENO, L. R. B.; SILVA, H. A. (2014). Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do Programa MCMV da faixa 1 na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). In: CONGRESSO INTERNACIONAL: SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL? CHIS 2014, 2014, Porto Alegre. Congresso Internacional: Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, EDIPUCRS.
- SCHUTZ, A. (2012). *Sobre fenomenologia e relações sociais*. Petrópolis, Vozes.
- SILVA, F. R. do N.; FREITAS, G. J. de (2018). Práticas poéticas: juventude, violência e insegurança em Fortaleza. *Tensões Mundiais*. Fortaleza, v. 14, n. 26, pp. 129-155.

- SILVA FILHO, F. C. O. (2019). *Acesso ao serviço público e capitalismo periférico: estado de exceção no Conjunto Novo Perimetral*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- SILVA FILHO, F. C. O.; MARIANO, C. M. (2020). Fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados: impactos da “guerra” de facções na periferia de Fortaleza (Ceará, Brasil). *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 11, pp. 1548-1570.
- SIQUEIRA, I. B. L.; PAIVA, L. F. S. (2019). “No Norte, tem Comando”: as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. *Revista Brasileira de Sociologia*. São Paulo, v. 7, n. 17, pp. 125-154.
- SIQUEIRA, I. B. L.; NASCIMENTO, F. E. de M.; MORAES, S. S. de (2022). Inter-Regional Dynamics of Markets and Criminal Governance in Fortaleza and Manaus in Comparative Perspective. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 15, pp. 441-468.
- TELLES, V. da S. (2015). Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos. *Revista de Ciências Sociais: RCS*. Fortaleza, v. 46, n. 1, pp. 15-41.
- _____ (2020). Apresentação: Figurações da “guerra urbana”: Perspectivas Rio de Janeiro-São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 38, pp. 521-527.
- VALLADARES, L. do P. (2005). *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro, FGV.
- VIANA, R. S. L. (2019). *Deslocadas internas: violência urbana como vetor de mobilidade no estado*. Dissertação de mestrado. Fortaleza. Universidade Estadual do Ceará.
- WEBER, M. (2000). *Economia e sociedade*, v. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- ZALUAR, A. (2012). *A máquina e a revolta*. Rio de Janeiro, Brasiliense.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Diana Fortier,
email: fortier.diana@gmail.com

Received: December 15, 2023

Approved: March 5, 2024

O “cerco pelo terror” em territórios em disputa na zona oeste/RJ

“Siege by terror” in disputed territories in the West Zone of Rio de Janeiro

Monique Batista *Carvalho* [I]
Jonathan Willian Bazoni *da Motta* [II]

Resumo

O objetivo deste artigo é fazer uma análise acerca dos movimentos realizados pelos diferentes atores do mundo do crime em um bairro da Zona Oeste na busca por identificar as múltiplas formas de organização dos grupos criminosos em função do controle territorial e da gestão dos ilegalismos que caracteriza a guerra nos territórios em disputa no Rio de Janeiro. Seguimos pistas oferecidas pelo trabalho de campo realizado na Praça Seca e tentamos estabelecer relações entre as disputas pelo controle territorial, ora pela milícia, ora pelo tráfico, nas favelas do bairro com o seu entorno e identificar estratégias acionadas pelos moradores que experimentam o “cerco pelo terror” para manter suas rotinas mesmo nas constantes situações de violência a que estão submetidos.

Palavras-chave: milícia; violência; guerra; zona oeste; Rio de Janeiro.

Abstract

The objective of this article is to analyze the movements made by different actors in the world of crime in a neighborhood of the West Zone to identify the multiple organization forms of criminal groups based on territorial control and management of illegal activities, which characterize the war in the disputed territories in Rio de Janeiro. We follow leads offered by fieldwork conducted in Praça Seca and attempt to establish relations between the disputes for territorial control, sometimes by militias, sometimes by drug trafficking, in the neighborhood's favelas and their surroundings, and identify strategies activated by residents who experience the "siege by terror" to maintain their routines despite the constant situations of violence to which they are subjected.

Keywords: militia; violence; warfare; West Zone; Rio de Janeiro.

Introdução

Na noite de 6/6/2023, um veículo blindado da polícia militar (PM), conhecido popularmente como caveirão,¹ foi alvejado por criminosos ligados à facção do tráfico de drogas que atiraram coquetéis *molotov*, bombas de fabricação caseira na favela do Bateau Mouche, na Praça Seca, zona oeste do Rio de Janeiro. O vídeo do Caveirão em chamas foi compartilhado em variados perfis nas redes sociais, assim como foi noticiado em *sites* de grande visibilidade e telejornais diários. Segundo o jornal *O Dia*, a ação audaciosa dos traficantes foi uma represália ao assassinato, pela polícia militar, do chefe do tráfico da favela na noite anterior (Criminosos, 2023). Como resposta, o governador do Rio de Janeiro Cláudio Castro postou no seu perfil de uma rede social que o ataque ao blindado por criminosos é uma ação inadmissível e que já havia determinado a ocupação permanente de tropas da PM na favela. Finalizou com a seguinte afirmativa: “É um ataque não só contra a polícia, mas contra toda a sociedade” (Castro, 2023).

O caveirão é utilizado em operações policiais, principalmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), em tese, como último recurso para garantir a proteção aos policiais e para atacar os criminosos. Ele se tornou um símbolo de força da PM do Rio de Janeiro e um objeto de terror para os moradores de favelas. O ataque ao veículo blindado representa, então, a ineficiência de uma suposta política de segurança pública nos territórios de favelas sob o domínio de facções do tráfico de drogas.

Contudo, é preciso ajustar a lente analítica e olhar com mais cuidado para o território em que esse ataque foi efetuado. A favela do

Bateau Mouche ou apenas Batô é uma das inúmeras favelas de Jacarepaguá que estão vivenciando, desde o final do ano de 2022, um intenso conflito por conta das disputas pelo controle territorial da região. Essas disputas giram em torno de facções do tráfico de drogas e de grupos de milicianos que atuavam desde a primeira década deste século nos bairros da região.

No momento desse ataque à base policial localizada na favela, que resultou no incêndio do caveirão, a Bateau Mouche estava sob o domínio territorial do Comando Vermelho, mas sendo intensamente disputado pelo grupo de milicianos que controlavam anteriormente não só esse território como também a favela vizinha, a Chacrinha.

É importante destacar que, na região, esses conflitos são recorrentemente denominados pela mídia e também por moradores do bairro como a “guerra” da Praça Seca, que tem uma variação temporal, mas acontece desde 2011, quando os primeiros milicianos, moradores da Chacrinha, teriam tomado o Morro da Barão e a favela do Bateau Mouche do tráfico de drogas, com vistas a garantir a proteção e o bem-estar dos moradores.

A novidade nessa empreitada do tráfico se deu não somente pela ocupação da Bateau Mouche, mas, sobretudo, pela invasão ocorrida na favela da Chacrinha, considerada uma favela dominada pela “desde sempre”. As reiteradas tentativas de invasão e tomada do território pelo Comando Vermelho, em áreas de controle da milícia historicamente consolidadas na zona oeste, podem ser o indicativo de uma inflexão e de um reordenamento do mundo do crime no Rio de Janeiro.

A partir dessa perspectiva, nosso objetivo é fazer uma análise acerca dos movimentos realizados pelos diferentes atores desse

cenário na busca de identificar as múltiplas formas de organização dos grupos criminosos em função do controle territorial, o que caracteriza a guerra nos territórios em disputa. Seguimos as pistas oferecidas pela pesquisa etnográfica realizada no território ao longo de 2022 e 2023² e tentamos estabelecer relações entre as disputas nas favelas do bairro com o seu entorno e com as formas que os moradores encontram para tentar manter suas rotinas mesmo com as constantes situações de violência a que estão submetidos.

Para a realização das pesquisas, fonte para a produção deste artigo, utilizamos um enquadramento metodológico qualitativo composto de diferentes técnicas. Foram realizadas dez entrevistas em profundidade com moradores de diferentes localidades da Praça Seca. Um dos pesquisadores é ex-morador do bairro e acionou sua rede de conhecimento para realizar essa comunicação, assim como o outro pesquisador, que nutre relações de amizade com pessoas que moram e moravam no bairro. Essas redes de conhecimento e afeto foram fundamentais para romper o silenciamento que contextos violentos produzem (Rocha, 2013). Além das entrevistas, utilizamos também notícias de jornais catalogadas em um banco de dados que reúne material jornalístico sobre a violência na Praça Seca; análises de perfis em redes sociais que acompanham os temas da violência e das milícias; e dados estatísticos e demográficos para mapear, contextualizar e ordenar, sequencialmente, os acontecimentos na Praça Seca.

O artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção corresponde a uma apresentação do cenário em que as disputas estão acontecendo. Na sequência, realizamos uma

análise sobre o bairro e, na terceira seção, relacionamos a guerra com as diferentes estratégias mobilizadas pelos moradores. Ao final, tentamos estabelecer correlações a partir das diferentes formas de produção da violência e de reprodução de ilegalismos nos bairros da zona oeste.

A zona oeste como berço da milícia

De acordo com o Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro produzido por pesquisadores do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni/UFF) e do Instituto Fogo Cruzado (2022), que abarcou o período de 2006 a 2021, entre os territórios identificados como “dominados por grupos armados”, 50% estariam ocupados pelos grupos de milícias, enquanto as facções dividem entre si a outra fatia das áreas controladas.

Ao analisar com mais atenção o mapa citado, podemos perceber que a expansão territorial e populacional das milícias ocorreu, inicialmente, no período de 2006 a 2008; e, mais recentemente, de 2016 a 2018, um novo crescimento desses grupos é identificado. Também se destaca nos dados apresentados nesta pesquisa que a atuação de milicianos na capital se dá hegemonicamente na região da zona oeste. Como demonstrado, no último triênio da série histórica (2019-2021), a concentração territorial chega a quase 95% nessa região (ibid., p. 22).

A zona oeste da cidade do Rio de Janeiro é geograficamente dividida pelos órgãos oficiais da prefeitura em duas áreas de planejamento (AP) numeradas de 4 e 5. Nessa divisão territorial, em que as fronteiras não são tão

fixas, a AP4 reúne 19 bairros e tem duas centralidades: Jacarepaguá e Barra da Tijuca. Já a AP5 possui 21 bairros com cinco centralidades: Bangu, Realengo, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba. As duas regiões são separadas pelo maciço da Pedra Branca e representam mais de 70% do território de toda a cidade, onde residem 2.945.963 habitantes segundo o Censo de 2022. Cada um à sua maneira, esses dois lugares ficaram notabilizados por serem o berço das organizações paramilitares, conhecidas, atualmente, como milícias.

A generalização do uso do termo milícia para caracterizar grupos armados com domínio de território que se diferenciavam dos grupos de traficantes por um maior controle das rotinas e moralidades de moradores e pela cobrança de taxas por serviços prestados como a segurança de comerciantes, fornecimento de internet e TV a cabo clandestina, dentre outras práticas de extorsão, ocorreu no início dos anos 2000. A partir de 2005 manchetes de jornais de grande circulação passaram a destacar tanto a expulsão de grupos ligados às facções do tráfico de drogas por grupos de milicianos, especialmente na região de Jacarepaguá, como também a apontar pagamento de taxas e algumas disputas entre os diferentes grupos que então estavam se formando (O Globo on-line e Araújo, 2006).

Até o início da primeira década do século XXI, as milícias eram identificadas como associações de policiais que ofereciam “segurança” aos moradores das localidades, em oposição à violência realizada pelo tráfico de drogas, principalmente relacionada à comercialização de drogas, a assaltos e a conflitos armados entre grupos rivais e destes com a polícia. Financiados por comerciantes locais e moradores, o grupo de policiais, os milicianos,

estabeleceu-se como uma espécie de solução comunitária para o problema da violência que assolava os cariocas naquele período. Entretanto, as formas utilizadas para manutenção da “tranquilidade” passavam pelo uso contínuo de violência como forma de exercício de poder e ampliação do domínio dos territórios (Araújo Silva, 2017; Burgos, 2008; Cano e Duarte, 2012; Da Motta, 2020; Mesquita, 2008; Misse, 2011; Pope, 2023; Rocha e Da Motta, 2020; Zaluar e Conceição, 2007).

Com o passar do tempo, esses grupos milicianos se associaram à política, elegendo representantes parlamentares para atuarem como braço institucional dos seus interesses (Alves, 2003). Redes de influência e cooperação foram estabelecidas com as polícias, os políticos, os líderes comunitários e os funcionários do Estado, garantindo acessos a recursos, diminuindo conflitos e limitando o combate pelas autoridades estatais (Arias, 2013; Arias e Barnes, 2017; Manso, 2020; Mendonça, 2014).

Podemos citar dois importantes marcos na história recente do Rio de Janeiro que deram destaque para as milícias, identificando esses grupos também como categoria no mundo do crime carioca: o sequestro dos jornalistas do jornal *O Dia*, na favela do Batan, em 2008, e a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Milícias) presidida pelo deputado estadual à época, Marcelo Freixo, no mesmo ano. A partir de então, pesquisadores do campo da violência urbana passaram a olhar com mais cuidado para esse fenômeno, ao mesmo tempo que a opinião pública prestava alguma atenção a essa nova formação de grupos com domínio de território.

Ao longo desses 20 anos, os conflitos e as disputas territoriais se intensificaram entre os milicianos e as facções do tráfico de drogas, assim como entre grupos diferentes de

milicianos que brigavam pelo monopólio do território para a manutenção de seus negócios, que também se modificaram. Ao mesmo tempo, a percepção que moradores tinham desses grupos como “protetores” das localidades foi relativizada, em decorrência, principalmente, dos constantes conflitos armados e da superexploração econômica promovida pelos milicianos (Carvalho, Rocha e Da Motta, 2023; Da Motta, 2024).

Apesar de termos ampliado os estudos sobre o fenômeno, devido à natureza do tema, às suas especificidades e à sua pouca materialidade, ainda estamos muito aquém de produzir informações no campo dos estudos urbanos e dos ilegalismos que sejam capazes de capturar as dinâmicas e os modos de atuação desses atores no cenário do mundo crime.

Em pesquisa recente sobre o “cerco” experimentado por moradores que vivem em territórios dominados por tráfico ou por milícias, Carvalho, Rocha e Da Motta (2023) destacaram que as formas de presença dos grupos nos territórios, as relações estabelecidas com as instituições locais, a composição social que caracteriza cada agrupamento, os recursos econômicos explorados e as relações estabelecidas com a população local são elementos fundamentais para a compreensão das novas formas de atuação dos grupos e da percepção dos moradores sobre as diferentes experiências de violência vivenciadas em seus cotidianos.

Nos territórios identificados como “em disputa”, a categoria “guerra” é constantemente acionada, tanto pelos moradores quanto pelos meios de comunicação de massa para explicar os conflitos e justificar as mudanças nas rotinas dos moradores, alteradas e postas em risco de forma constante. A atuação de milicianos e de traficantes nas favelas de alguns

bairros da zona oeste tem se alterado nos últimos anos, e percebemos uma simbiose entre as práticas que caracterizavam e distinguiam cada uma delas, entretanto, interessa-nos, aqui, compreender a instabilidade que caracteriza a “guerra” como tecnologia de governo (Grillo, 2019; Magalhães, 2021) e classificação dos territórios em disputa.

Se, como indicaram Cano e Duarte (2012), as milícias, no início dos anos 2000, vinham “no sapatinho” demonstrar seu poder nos territórios, os milicianos da nova geração estariam mais dispostos a diversificar suas atividades e a disputar territórios para expandir seus domínios. Temos identificado que, em uma série de localidades, facções do tráfico de drogas e grupos de milicianos estariam realizando “operações consorciadas”, em que um agenciaria o controle territorial e a venda do varejo das drogas ilícitas, enquanto o outro exploraria economicamente certos recursos locais, como taxas de segurança, gás de cozinha, TV a cabo clandestina, entre outros (Carvalho, Rocha e Da Motta, 2023).

Essas configurações têm produzido novos “regimes territoriais” em diversas localidades fluminenses. Leite (2014 e 2017) adenda que o processo de instalação da política de pacificação na cidade gerou formas incrivelmente distintas de regulação, resultando em um tipo de governo dos pobres, inscrito no território, que articula diferentes formas de poder. O atual contexto do mundo do crime carioca também tem produzido formas situadas e específicas de atuação e de controle territorial, assim como de negociações e de resistências.

A primeira e clássica experiência desse tipo de controle territorial na zona oeste começou no final dos anos 1960, em Jacarepaguá. Nesse período, formava-se a chamada polícia

mineira, um tipo de milícia com forte caráter comunitário. O mito de origem dessa organização se deu a partir de um suposto assalto que feriu um comerciante à bala, fazendo com que moradores e comerciantes se organizassem para acabar com os “vagabundos” que causavam problemas na região, contribuindo para a representação da favela como um lugar inseguro (Mesquita, 2008).

Nas décadas seguintes, ainda segundo Mesquita (ibid.), houve um “aparelhamento” da associação de moradores pela polícia mineira, sobretudo após a luta pela moradia na comunidade, orquestrada pela instituição. Após uma série de cisões internas entre os grupos políticos e os membros da mineira, um núcleo de poder se coadunou na região, com profundas relações com a polícia civil. A associação de moradores foi transformada em uma espécie de “Leviatã Local” (Burgos, 2008), uma mimese, em menor escala do Estado que canalizava demandas comunitárias e exportava serviços e bens de consumo. Esse imbricamento entre a ação coletiva local e o domínio paramilitar da mineira produzia uma espécie de ordenamento policializado que, apesar de extremamente autoritário, garantia para os moradores um estado de “tranquilidade” e alguma garantia do exercício das rotinas cotidianas; e, em contrapartida, a comunidade apoiava os políticos locais (Mesquita, 2008).

Esse modo de atuação se expandiu para outros bairros da região que ficaram conhecidos pela “tranquilidade” que essa forma de controle territorial mantinha. Conforme revelou uma interlocutora de campo:

Todo mundo se sentia muito tranquilo em andar na Taquara porque lá tinha a tal da Polícia Mineira. No centro da Taquara sempre teve a segurança particular das lojas

ali dominadas por um político da região e que todo mundo sabe quem é. Sempre foi aquele consenso: Taquara é tranquilo porque tem segurança particular. Os nomes foram mudando. Na verdade, sempre foi uma milícia. É que as pessoas não denominavam milícia. A milícia está num foco tão grande que agora todo mundo é miliciano, mas na ocasião a Taquara era tranquila porque tinha uma Polícia Mineira. Era tranquila em relação à violência urbana. A Praça Seca também era. Isso tudo foi mudando com a chegada de uma nova milícia e com a expulsão de alguns moradores daqui. Alguns rapazes que eram da comunidade acabaram indo para o tráfico, também não era uma coisa comum no local. (Entrevista com moradora, branca, 44 anos, 2022)

Na zona oeste AP5, um grupo com retórica e práticas similares surgia no bairro formal de Campo Grande, que se tornaria, paulatinamente, a maior e mais conhecida milícia do Rio de Janeiro, a Liga da Justiça. Podemos identificar quatro momentos da milícia de Campo Grande, segundo Da Motta (2024): a primeira, uma espécie de “protomilícia de policiais” que tinha o objetivo de fazer a gestão da ordem e lucrava com as taxas de segurança, evitando que facções do tráfico de drogas invadissem o território. Em seguida, dois irmãos policiais civis unificam esses policiais dispersos em um grupo organizado com o mesmo objetivo de ordenar o território e terminam por lançar suas candidaturas para cargos parlamentares, estratégia que consolidou o poder das milícias no Rio de Janeiro.

A pesquisa de Alves (2003 e 2008) sobre a atuação dos grupos de extermínio na Baixada Fluminense, especialmente a formação do Esquadrão da Morte, oferece-nos pistas do que seria um modelo de atuação criminosa que reúne agentes da segurança pública, política local, jogo do bicho, extorsão, homicídio, tráfico

de drogas e de armas. Nesse cenário de disputas criminais, três agentes são fundamentais para que essa engrenagem possa funcionar. Para além de traficantes e milicianos, as forças de segurança, especialmente policiais do Batalhão da Polícia Militar (BPM) da área, compõem a tríade que faz a gestão desses conflitos. Imbricados nesse cenário, os moradores das favelas e das áreas vizinhas experimentam um cotidiano de incerteza.

Após a prisão dos irmãos, outras duas lideranças ascendem ao poder da organização, dessa vez, oriundos da polícia militar. Naquele momento, iniciava-se a expansão territorial e o aumento de receitas capitaneadas pelo transporte irregular de vans (Da Motta, 2024). A CPI das milícias, realizada em 2008, forçou o grupo a reduzir a presença ostensiva nos territórios e a manter a discrição das atividades econômicas para evitar penalizações (Cano e Duarte, 2012).

Em meados dos anos 2000, ambos os grupos agiam de forma muito parecida, focando na gestão da ordem no território e lucrando com serviços, bens e votos. Cada grupo conseguiu expandir seu domínio para áreas próximas: a mineira foi se capilarizando na região de Jacarepaguá; e a Liga da Justiça se expandiu de Campo Grande até Santa Cruz. Ainda que cada milícia, em cada território, tenha autonomia e lideranças locais, de certa forma todas elas estavam subordinadas, em algum sentido, ou possuíam relações de proximidade e amizade por um desses dois polos.

Na história recente das milícias, principalmente na AP5, outros atores entraram em cena. Os irmãos Três Pontes, em diferentes tempos, ampliaram significativamente a atuação das milícias. Após a morte de Carlinhos, o primeiro dos Três Pontes, seu irmão, Ecco, deu continuidade à sua forma de ação, sendo

responsável por mudança significativa na dinâmica de atuação dos grupos milicianos. Para além da cobrança de taxas de segurança e de proteção, características que identificavam a atuação desses grupos, conforme a literatura recente apresentou (Cano e Duarte, 2012; Zaluar e Conceição, 2007), os irmãos Três Pontes inovaram a atuação da milícia em três pontos: a) com a permissão da comercialização de drogas em territórios sob o seu domínio – até então exclusividade de facções ligadas ao tráfico de drogas; b) substituindo a narrativa moralizadora que sustentou, por muito tempo, a justificativa de que a milícia seria um mal menor em relação aos traficantes de drogas, por uma atuação permissiva não só com a venda, mas com o uso de drogas nas favelas; e c) e suspendendo os conflitos armados contra facções e milícias rivais (Manso, 2020; Da Motta, 2024).

A milícia não queria mais livrar a área do tráfico, mas, sim, fazer acordo com os traficantes e lucrar com isso. “O preconceito contra a venda de drogas ficou no passado, afinal Carlinhos Três Pontes tinha ingressado nas milícias pelo tráfico. As afinidades entre traficantes e milicianos eram bem maiores do que suas diferenças” (Manso, 2020, p. 165).

Carlinhos Três Pontes foi morto em 2017. A tarefa de Ecco, morto em junho de 2021, era continuar expandindo a milícia com seu outro irmão, Luís Antonio da Silva Braga, o Zinho. Manso (2020, pp. 163-164) explica que a estratégia de Ecco para expandir o domínio de seu grupo consistiu em formar uma espécie de parceria com pequenos grupos milicianos:

Ecco e seus bondes se tornaram a principal frente de expansão das milícias para outros territórios. Ele também inovou nas estratégias de crescimento, fazendo parcerias na Baixada Fluminense e no interior do estado, com negócios semelhantes a franquias, nos

quais ele oferecia apoio, segurança armada e contatos políticos aos pequenos, em troca de uma parcela dos lucros [...]. A aposta nas parcerias horizontais favoreceu a expansão através do modelo semelhante às franquias, o que rendeu ao grupo de Ecko o apelido de “Firma”. As decisões eram descentralizadas, a não ser as mais relevantes, como assassinatos e novas cobranças de taxas, sobre as quais o chefe devia ser consultado. No caso de conflitos, a depender do armamento do opositor, Ecko poderia oferecer homens e armas para proteger aliados. Em outras palavras, a Firma funcionava como uma milícia guarda-chuva, cobrando taxas de proteção dos pequenos milicianos.

Assim como seu irmão, Ecko não era PM e não tinha ligações formais com as instituições da segurança pública. O Bonde do Ecko inaugurou outra modalidade de atuação da milícia nos territórios, a partir da ampliação do domínio territorial, da diversificação das atividades econômicas e dos acordos entre os mais diversos grupos criminosos. Caso não conseguisse costurar a parceria, a cooptação era um instrumento comumente usado, como ocorrido em favelas de Santa Cruz, sob o controle do Comando Vermelho. Essa forma de atuação contribuiu, também, para um aumento significativo de conflitos armados nas regiões dominadas por essa facção.

Com a diminuição da venda de drogas nas bocas de fumo, o tráfico teve uma perda considerável em seus rendimentos. Como sinaliza Hirata e Grillo (2019), a crise e a consequente perda de poder de consumo da população afetaram tanto os comércios legais como os ilegais, não se restringindo às dinâmicas do roubo e da receptação, mas também ao tráfico de drogas. Manso (2020, p. 165) complementa:

Ecko passou a aproveitar a mão de obra dos funcionários das bocas de comunidades invadidas, oferecendo salários e tarefas na

nova gestão. A medida tentava se valer dos “crias” para lidar com o estranhamento dos moradores com o novo comando, tentando com isso reduzir ameaças de denúncias e traições. Para os traficantes convertidos, o novo plano de carreira representava menos risco, pois não era preciso trocar tiros com a polícia nem enfrentar sucessivas operações.

Carlinhos Três Pontes e Ecko foram fundamentais para a expansão da milícia e para sua reconfiguração. Se, no passado, os “projetos morais” (Cano e Duarte, 2012) eram um dos pilares de sustentação da milícia, inclusive econômico, com a chegada dos irmãos ao poder os “projetos morais” foram substituídos por uma lógica estritamente econômica. O grupo tem cada vez mais se lançado ao mercado imobiliário, seja construindo prédios, seja vendendo proteção – sendo esse empreendimento uma das suas principais fontes de renda. Aproveitando-se do fato de que áreas de controle da milícia sofrem menos repressão policial com as operações e incursões, os milicianos conseguem relativa tranquilidade para fomentar seus negócios ilícitos. Essa “dupla vantagem” da milícia foi fundamental para sua expansão para outras áreas da cidade (Geni e Observatório das Metrópoles, 2021).

Cerca de um mês após a morte de Ecko, o jornal *O Globo* noticiava uma intensa disputa entre os diferentes grupos que compunham o Bonde do Ecko em áreas de Santa Cruz e Campo Grande (Heringer e Soares, 2021). Para além das disputas dos grupos da milícia com o tráfico, com a morte de Ecko se instituía uma disputa, dentro do próprio grupo, entre o terceiro irmão, Zinho, e o antigo aliado, Danilo Dias Lima, o Tanderá. Além disso, outras lideranças das franquias tentavam romper os acordos realizados com o líder assassinado. Nessa disputa, um conjunto de outras mortes aconteceram.

A guerra na Praça Seca

A Praça Seca é um caso bom para analisar as reconfigurações das disputas entre milícia e tráfico de drogas. O bairro está inserido na grande Jacarepaguá, localizada na AP4, com 63.284 habitantes, segundo informações do Censo de 2022. Dezesete favelas estão localizadas na região, que faz fronteira com bairros da zona norte (Vila Valqueire, Campinho, Cascadura e Quintino), além do Tanque, sub-bairro de Jacarepaguá. A principal via de acesso ao bairro é a rua Cândido Benício, por onde passam os ônibus e se localizam as quatro estações do *Bus Rapid Transit* – BRT Transcarioca (Ipase, Praça Seca, Capitão Menezes e Pinto Teles). Três favelas se apresentam como principais palcos das disputas: a favela São José Operário, conhecida como Morro da Barão, a favela da Chacrinha e a favela do Bateau Mouche ou Batô.

Considerado um lugar de passagem, porque está no meio do caminho entre os bairros Tanque (zona oeste) e Madureira (zona norte), a Praça Seca nasce a partir da Praça Barão da Taquara, nome oficial dos dois grandes largos, cortados pela rua Cândido Benício e pela estação do BRT. Hoje os dois largos estão cercados por grades colocadas pela prefeitura. O largo do lado direito, no sentido da zona norte, possui um chafariz que foi revitalizado e voltou a funcionar em 2023; e do lado esquerdo há um coreto tombado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac). Ambos os monumentos fazem parte da memória do bairro. O nome Praça Seca ficou popularizado devido a uma contração do termo Visconde de Asseca, doador das terras onde o bairro se desenvolveu.³

Para construir uma linha temporal da atuação das milícias e do tráfico de drogas no bairro, conjugamos os relatos dos entrevistados,

as conversas informais e as notícias de jornais, especialmente do jornal *O Globo*, entre 2005 e 2007.⁴ Identificamos que o tráfico de drogas tem atuação importante nos anos 1990, especialmente nos Morros da Barão e do Batô. Segundo os entrevistados, nesse período essa presença não configurava como um problema para a vida do bairro, especialmente porque essa forma de violência raramente ultrapassava as fronteiras que limitam o espaço dos morros e o espaço do asfalto, nas ruas Barão, Baronesa, Doutor Bernardino e Capitão Menezes, além da própria rua Cândido Benício e da Praça Barão da Taquara. Entretanto, segundo os relatos, havia uma sensação de aumento da violência no bairro, com assaltos a transeuntes e roubos de automóveis.

Por outro lado, nesse mesmo período, na Chacrinha o controle territorial aparece como sendo de outro grupo armado longe da influência do tráfico de drogas. A violência experimentada pelos moradores diz respeito a uma atuação de grupos de extermínio ou da polícia mineira que mantinha relações com a Associação de Moradores e eram vistos como lideranças comunitárias. O grupo oferecia uma espécie de limpeza referente a ladrões, usuários de drogas, moradores em situação de rua e todo tipo de pessoa que não compartilhasse de práticas consideradas moralmente adequadas por eles, mas também garantiam algumas ações de conservação e melhorias na localidade. Essa espécie de “projeto moral” (Cano e Duarte, 2012) gerou nos moradores um sentimento de segurança e proteção que contrastava com as favelas da região dominadas pelo tráfico de drogas.

Essa divisão territorial do bairro começou a ficar turbulenta nos anos 2000 quando policiais do 18º BPM, responsável pelo policiamento em Jacarepaguá, fizeram uma operação

no Morro da Barão e por lá permaneceram. Utilizando-se, principalmente, do argumento da garantia da segurança para os moradores do bairro em oposição ao domínio exercido pelo tráfico de drogas, o grupo se automeceu os protetores da favela.

Segundo os relatos dos moradores, o grupo de policiais que ocuparam o Morro da Barão tiveram apoio das lideranças comunitárias que atuavam na Chacrinha e estabeleceram uma parceria. Depois de um tempo, a favela do Bateau Mouche também foi ocupada por esse grupo, oferecendo tranquilidade aos moradores do local. Essa capacidade de pacificar o bairro gerou legitimação com a população local, como afirma uma moradora:

O que eu sei é que dizem que ele [se referindo ao chefe da milícia local] foi criado aqui e ele era da polícia e saiu da polícia e virou miliciano. Agora junto com quem eu não sei. Só sei isso só. Mas no tempo dele era muito diferente. Ele não obrigava ninguém. Era muito respeitado no morro. Você não via bagunça. Você não via palavrão. Ele tinha a turma da milícia dele, mas ele respeitava todo mundo. Agora tem turma quando vem praí que não pode passar uma mulher... Se eu passar com uma bermuda desse tamanho, eu velha já desse jeito, eles ficam mexendo com a gente. Na época dele era mais respeitado. Depois virou muita bagunça. Mas depois que os outros tomaram conta virou bagunça. (Entrevista com moradora, branca, 50 anos, 2022)

A consolidação do domínio da milícia também gerou oportunidades políticas para o então líder comunitário Luiz André Ferreira da Silva (Deco), que concorreu para o cargo de vereador e obteve pouco mais de cinco mil votos, ficando na suplência. Em 2006, assumiu a vaga na câmara dos vereadores e legislou entre 1º/2/2007 e 31/12/2008. Ele também

concorreu à reeleição e ampliou significativamente o quantitativo de eleitores, recebendo 12.497 votos, mas também ficou na suplência e legislou em 2011, por três meses. Esse período coincidiu com a consolidação do grupo de milicianos na Praça Seca.

Condenado a dez anos de prisão em 2011, conseguiu manter-se em liberdade após recurso. No ano seguinte, perdeu seu cargo legislativo por improbidade administrativa. Em 2016, Deco é preso, acusado por homicídio qualificado e formação de quadrilha. Em seu lugar, ficou outra liderança, conhecida como o 02 da milícia na Praça Seca. Ainda que o sucessor fosse muito respeitado pelos moradores da comunidade, é no final da sua gestão que as coisas começam a mudar no cotidiano local. Segundo uma moradora, o pagamento de taxas não era uma prática dos antigos milicianos que controlavam as favelas do bairro, apenas recentemente essas extorsões foram colocadas em prática pelos milicianos locais.

Essa questão da cobrança de taxa veio um ano antes do [nome do miliciano] ser preso, acho que ele veio sendo influenciado por pessoas de outras comunidades que viviam com essa questão de taxas e de não sei o que e botou isso na cabeça dele e ele passou a cobrar a taxa de água. Ele se achava no direito de cobrar a água já que tinha sido ele quem botou a água na comunidade. Era ele que comprava a bomba então era ele que te cobrava a taxa da bomba porque ele tinha gasto 18 mil reais na bomba pra comunidade ter água, então é justo que você me pague. Não tinha abertamente uma estrutura de: eu estou te cobrando porque o local é meu, eu estou te cobrando a taxa de água porque quem comprou a bomba foi eu. Eles realmente faziam, o que não acontece agora. Agora as pessoas cobram água, taxa de segurança. (Entrevista com moradora, branca, 44 anos, 2022)

Ainda que as taxas sejam inconvenientes para os moradores de favelas, alguns tributos são legitimados por eles. O caso da água, citado pela entrevistada em seu relato, não é questionado e é percebido como melhoria no seu fornecimento. Contudo, ao longo do tempo, a milícia da Praça Seca foi sofisticando sua forma de atuação econômica nas comunidades. Os relatos de outros dois moradores são sintomáticos a esse respeito:

Moradora: *Cobrar da gente. Querem que a gente compre gás deles. Quando a gente não tem o dinheiro eles ficam xingando. Eles falam assim: olha vocês não vão pagar esse mês mas mês que vem a gente quer o dobro, que é desse mês e do mês que vem. E como eu moro num Beco eles ficam falando assim: esse pessoal do Beco não se move pra nada, deixa eles, nós estamos de olho neles. Eles fazem isso com a gente, entendeu?*

Pesquisadora: *Eles vão na casa e batem na porta?*

Moradora: *Batem... Eles chegam [som de palmas] Morador! Morador! Segurança! Quando a gente tem dinheiro a gente dá, quando não tem não dá.*

Pesquisadora: *E quanto é?*

Moradora: *50 reais de morador, comércio é mais caro, depende do comércio ... Vamos supor, eu faço uma unha aí eu pago 50 reais por semana, se eu tenho um brechó, aí já é outro valor.*

Pesquisadora: *A taxa de segurança é toda semana?*

Moradora: *Não, por mês. Agora o comércio é toda semana. Dinheiro. Dinheiro, minha filha.* (Entrevista com moradora, branca, 50 anos, 2022)

No momento, se eu não me engano, quem está comandando não é a milícia. Está acontecendo uma guerra para a milícia tomar a Praça Seca. Coisa que eu acho que ela ainda não conseguiu. Então no momento os moradores não pagam taxa, os

comércios não estão pagando taxa. Mas no passado, assim, até dois anos atrás, se eu não me engano, meu namorado falava muito sobre o galpão, onde ele trabalha de distribuição de cerveja. Eles eram abordados constantemente... Eles eram abordados e sim, os milicianos eles pediam taxas e quando eles percebiam que era um comércio que provavelmente poderia lucrar bastante, e eles... cobravam taxas exorbitantes, cobravam taxas de moradores. E sim, eles fazem essa diferenciação dependendo da casa, dependendo do comércio, o valor de taxa sobe. (Entrevista com moradora, branca, 28 anos, 2023)

Entendemos que esse tipo de atuação econômica se configura como tecnologia de governo destinada à população mais pobre e tem sido nomeada de "empreendedorismo parasitário" (Carvalho, Rocha e Da Motta, 2023; Da Motta, 2024). Tal iniciativa é uma capacidade racional e criativa de produzir novos arranjos econômicos e lucros. Tráfico de drogas e milícia empreendem um tipo de lógica econômica que se manifesta em suas práticas territoriais, impondo-se por meio da força e da capacidade de mobilização da violência. Essa imposição se configura como parasitária, porque se aproveita de iniciativas e inovações de outras pessoas ou grupos, obtendo lucro por meio delas. Ao se colocar no lugar de autoridade normativa local, esses grupos criminais impõem, de forma autoritária e violenta, uma espécie de "imposto" sobre empreendimentos econômicos e ações políticas e culturais.

Para os moradores de favela e de periferia, esse processo de superexploração ao qual estão submetidos contribui ainda mais para o seu empobrecimento, especialmente no contexto político-econômico de aumento dos preços e desemprego em massa, como se

encontra no Brasil. Isso tem criado cada vez mais descontentamentos entre os moradores, contribuindo para desgastes e conflitos com a governança local.

Na perspectiva dos milicianos, existe um campo de oportunidade diretamente relacionado à capacidade racional e criativa de produzir novos arranjos econômicos e lucros. Não à toa, como mostra uma interlocutora da pesquisa, a milícia cobra de forma diferente os moradores e o comércio. Estabelecimentos que possuem maior movimento pagam uma quantia maior, assim como casas maiores pagam valores maiores.

A sensação de que a Praça Seca está em guerra não é de hoje; os primeiros registros na mídia de intensos tiroteios entre integrantes do tráfico de drogas e grupos de milicianos, pelo controle das favelas na região da Praça Seca, datam de 2013. A matéria “Milícia deu golpe no tráfico”, veiculada no jornal *O Dia*, em novembro de 2013, revela que, desde o começo daquele ano, as disputas pelo controle do Morro da Barão já haviam deixado um rastro de homicídios por conta de uma traição cometida pelos milicianos. De acordo com a reportagem, os milicianos teriam feito um acordo com os traficantes, mas não o cumpriram e, além de ficarem com o dinheiro da venda do morro, denunciaram os locais de boca de fumo para a PM (Antunes, 2013). Os milicianos constituíram, ainda, um local que ficou conhecido como UPP da Milícia.

Após esse conflito pontual, um evento crítico remodelou a paisagem do conflito urbano no bairro da Praça Seca. Em 2017, houve uma cisão entre duas lideranças na milícia da Praça Seca. Apesar de fazerem parte da mesma

organização, a relação entre elas nunca foi boa. Segundo a reportagem do jornal *Extra*, após a prisão de Dande, Lica tentou dominar a região da Chacrinha, área controlada por Dande. Contudo, outras lideranças de áreas próximas se opuseram a tal atitude, impedindo que Lica anexasse o território do comparsa (Soares, 2018). Em 2018, eles expulsaram Lica e sua família da favela do Bateau Mouche, sacramentando a cisão do grupo. Desde então, Lica teria se aliado ao Comando Vermelho para retomar seu território. Ainda segundo a reportagem, o ex-miliciano aglutinou outros milicianos insatisfeitos para a organização. Lica e os traficantes do Comando Vermelho invadiram o Batô em fevereiro de 2018 e inauguraram um período de conflitos cotidianos no bairro, como revela a notícia no *G1*:

Ainda de acordo com policiais, uma espécie de consórcio se formou com criminosos de comunidades como Formiga, Cidade de Deus, Barão e Covanca para a invasão da favela do Bateau Mouche na última sexta-feira. A invasão aconteceu durante a tarde e foi flagrada em vídeo (veja no alto da reportagem). Nas imagens, mais de 20 pessoas de preto e com fuzis chegam à comunidade. (Martins, 2018)

Podemos apontar o ano de 2018 como marco temporal que caracteriza as favelas da Praça Seca como territórios em disputa. A partir daí, os conflitos que já existiam na região se intensificaram de forma alarmante. Entre 2018 e 2023, o bairro figurou nas estatísticas e nas manchetes dos jornais como um dos mais perigosos da cidade do Rio de Janeiro devido à quantidade de tiroteios que ocorriam nas favelas e na principal via de acesso ao bairro, a rua Cândido Benício.⁵

A vida sob o “cerco do terror”

Nos últimos anos, o bairro da Praça Seca se tornou palco de guerra onde grupos milicianos se digladiam com facções do tráfico de drogas por controle territorial. Operações policiais se tornaram rotina na vida dos moradores, com a finalidade de atenuar a guerra ou ajudar um dos lados, enfraquecendo os inimigos. Autores como Grillo (2019) e Magalhães (2021) defendem que a ideia de guerra passou a ser institucionalizada como única resposta política para o problema da segurança pública. Além do aumento dos confrontos armados entre diferentes quadrilhas do crime organizado, atualmente, o Estado entende a “guerra às drogas” ou ao “crime”, materializada nas operações policiais, não como um recurso repressivo entre outros, mas, sim, como a principal política. Isso tem gerado o que Menezes (2015) chamou de sobreposição com variações de intensidade entre o regime do “fogo cruzado” e do “campo minado”. Ou seja, em certos momentos, são as trocas de tiros que capturam a atenção dos moradores de favelas; após o cessar-fogo, a preocupação em monitorar e não se contaminar com nenhum dos dois lados da guerra alicerça a subjetividade dessa população.

Viver em áreas como a Praça Seca, que presencia, cotidianamente, diversas trocas de tiro, operações policiais, invasões de quadrilhas inimigas e afins, faz com que os moradores dessas áreas criem mecanismos antecipatórios para “ler o clima” da comunidade (Cavalcanti, 2008) e minimizar os riscos à sua “segurança ontológica”: a garantia da continuidade da auto-identidade do indivíduo e a constância dos ambientes de ações social e material que os cercam (Giddens, 1991). Os moradores dessa

região da cidade criaram uma série de estratégias para conseguirem viver e exercer suas rotinas em um contexto profundamente violento.

Principalmente pelo fato de já estar habituado e conforme a gente vai se habituando também a gente foi criando estratégias e manobras e percepções em relação ao ambiente que a gente está inserido. Para poder... sair de alguma situação quando é necessário ou saber que a gente pode estar ali naquele local e que é tranquilo, enfim. Então, assim, pra evitar no momento esses conflitos, na verdade a gente não evita muito, porque a gente precisa viver, a gente precisa estar em movimento. Então, assim, a gente precisa sair pro trabalho, a gente precisa voltar do trabalho. Meu namorado, por exemplo, ele trabalha com entrega de shopp e o comércio, principalmente esse comércio de delivery, ele é muito na hora e assim, às vezes você não pode recusar um cliente, alguma coisa. Então você acaba indo mesmo estando escutando um tiro e assim, é muito, a gente desenvolve essa percepção de... Por exemplo, acordei de manhã escutando tiros. Ah, os tiros não parecem ser tão próximos. Então eu sei que nas ruas em que eu vou passar até chegar ao ponto de ônibus para ir para o trabalho, a situação vai estar tranquila. Então, mesmo assim, a gente sai. (Entrevista com moradora, branca, 28 anos, 2023)

O relato dessa interlocutora que mora próximo do Morro da Barão elucida as estratégias necessárias para poder viver em contextos de conflito agudo. Ainda que haja a imprevisibilidade do conflito e a necessidade material de se arriscar, como no caso do seu namorado que trabalha com entrega e não pode recusar pedido, ao longo do tempo os moradores foram criando diversas formas de se manterem atentos ao ambiente e de tentarem, quando possível, minimizar esses conflitos. A dimensão sensorial como o barulho dos tiros é uma pista que ajuda os moradores a se orientarem e a navegarem sobre esse território conflituoso.

Então eu percebo que aqui, meio que as pessoas se fortalecem através de pessoas, né? Então assim, se você vê que tem quatro, cinco pessoas ali no bar. Ah, tem gente na rua, então eu vou sair pra caminhar, vou sair pra levar meu cachorro. Mas se você passa numa rua onde não tem ninguém, você evita aquela rua, então é basicamente isso, a gente sabe mais ou menos onde são os pontos específicos onde tem tiroteio. Por exemplo, os tiroteios que sempre acontecem na minha proximidade são na rua Capitão Menezes. Então eu sei que aqui, de certa forma, eu estou protegida. Mas pode acontecer, como aconteceu, por exemplo, no dia dos professores que teve um tiroteio e eu tava no meio, tava no momento na rua voltando de uma entrega com meu namorado. Foi um dia depois do dia dos professores. E aí a rua estava tranquila, não teve tiro de manhã, não teve tiro em nenhum momento, mas enfim, os policiais que geralmente ficam num determinado local da rua, escutaram tiros e foram e ultrapassaram esse local que eles só ficam ali, eles geralmente não ultrapassam aquela barreira, mas eles ultrapassaram e foram atrás dos tiros e começaram a ter troca de tiro e eu e meu namorado no meio contornando para entrar com o carro dentro da vila. E aí isso foi uma situação assim que eu me surpreendi, porque a minha rua, como disse, ela é uma rua bem tranquila e é um ponto que eu sei que não vai ter problemas se eu sair com meu cachorro às 10 horas da noite (Entrevista com moradora, branca, 28 anos, 2023)

Em outra parte do relato, a moradora explica a importância, novamente, da dimensão sensorial; dessa vez, da visão. Orientar-se por meio de pessoas é uma estratégia eficaz, já que, se a rua está movimentada, então está tudo calmo; mas, se estiver deserta, pode simbolizar que algo está acontecendo ou está prestes a acontecer. Viver em uma região “em guerra” significa ficar refém de situações imprevisíveis como a narrada pela interlocutora. Ainda que haja uma dimensão sensorial que ajuda na

manutenção das rotinas, situações imprevisíveis também fazem parte do cotidiano desses moradores e, nessas horas, não há muito o que fazer, apenas tentar sair da linha de tiro como ocorrido com a interlocutora que entrou em uma vila para sair do fogo cruzado.

A perspectiva da guerra é a todo momento acionada quando os interlocutores se referem aos tiroteios e as estratégias perpassam a identificação sonora (de onde está vindo), a sensorial (ruas desertas, pouco movimento), e as redes sociais são utilizadas como local de irradiação das informações como nos revela um dos entrevistados:

É engraçado isso. Lembra até guerras oficiais de países porque é regional. Não é o bairro. Aí o bairro todo não fica sabendo. O bairro todo só escuta. Ah, teve um negócio ali na Chacrinha. Agora, hoje em dia, quando tem por exemplo a invasão do tráfico de drogas para a retirada da milícia, há bastante tiroteio, teve agora recente no Campinho. E depois tem a polícia subindo pra tirar o tráfico e aí volta a milícia. Isso sim atinge a população. Mesmo a pessoa aqui do asfalto sente. Pra tu ter uma ideia, foi terça feira que teve essa briga... O tiroteio começou e eu falei, é na Menezes, galera acho melhor a gente parar porque a bala pode vir aqui. Aí a gente começou a ver rede social e a Praça Seca toda tava falando mas o negócio foi no Campinho. Aqui não vai pegar de jeito nenhum, aqui onde a gente tá não vai pegar, no centro da Praça Seca não vai pegar mas não adianta, quando é uma briga assim entre tráfico e milícia parece que é a Praça Seca envolvida, vira uma guerra da Praça Seca. (Entrevista com morador, negro, 40 anos, 2022)

Uma das características do conflito na Praça Seca é o fato de as trocas de tiro não estarem restritas apenas às favelas que compõem aquele cinturão. Cada vez mais temos um transbordamento do conflito para as áreas forais do bairro, o que tem gerado um aumento

significativo na sensação de insegurança e riscos no bairro como um todo. Outro interlocutor, que mora do outro lado da Praça Seca, próximo da rua Quiririm, localizada em outro bairro, narra como se orienta para viver no bairro.

E, cara, o que que eu fazia? Eu saía dali pra levar a [nome da esposa] no trabalho, de manhã cedo, às seis da manhã, cara, cada dia era uma surpresa. Primeiro que eu já acordava, botava na TV, esperava começar aquele Fachel [repórter da TV Globo], né, de manhã pra poder ter um panorama de como tava a região. Porque todo santo dia ele tava lá, isso era óbvio. E aí, cara, já aconteceu coisas bizarras, mano, de tipo, eu estar indo na Cândido Benício de manhã com as crianças e com ela no carro. E do nada o trânsito parava, o policial mandava parar o trânsito, eu parei, quando eu olhei lá pra frente, pô, os policiais deitados no chão, dando de fuzil pra dentro do beco, né, dali da Chacrinha. E o pessoal correndo e eu ver nego da Chacrinha dando pra cima dos policiais também, batendo na pista, no vidro do BRT, mano, vidro estourando, entendeu? É, fálscia na parede, do confronto, irmão, surreal. Isso 6 e pouca da manhã, Irmão. Cara, eu já vi muita coisa ali, já vi muita coisa, todo dia de manhã era uma surpresa diferente. Sem contar que, meu irmão, é Blitz toda hora porque já começa a fechar o cerco ali. Então toda hora passava numa Blitz, era parado, meu carro chamava um pouco de atenção é... Tipo assim, a parada é realmente mano, o clima é muito tenso você não tem um dia de sossego, irmão, não tem. Pô, já várias vezes tive que voltar porque fecharam a rua lá. Tipo tô indo lá na frente fechou a rua, tive que voltar porque tacaram fogo nas paradas. Já passei em meio a tiroteio mesmo. De ter que acelerar o carro e passar correndo, porque na rua que eu cruzei tava varando o tiro pra pista. Surreal, irmão. Ali é realmente, mano. Assim, cara, existem favelas que dizem ser muito piores, só que, por mais que sejam piores, o confronto, o conflito ali, acho que nenhum lugar no Rio de Janeiro tem. Sinceramente, eu nunca vi falar. (Entrevista com morador, negro, 32 anos, 2023)

Circular cotidianamente pelas ruas do bairro da Praça Seca tem se tornado um grande risco de morte. A intensidade e a magnitude dos conflitos são entendidas como algo exclusivo da Praça Seca, ainda que haja várias outras regiões do Rio de Janeiro que também sofrem com o problema das trocas de tiro, nada se compara com o que acontece atualmente na região. A incerteza e o risco são tão grandes que fizeram com que esse interlocutor se mudasse do bairro em que viveu a maior parte da vida, nutrindo diversos sentimentos afetivos. O medo de colocar a família em perigo o fez tomar tal decisão.

Ainda que possamos ver um repertório de ações que busca minimizar os riscos e garantir a segurança, a Praça Seca, atualmente, é definida por uma forte indeterminação e incerteza que capturam o cotidiano local. Ainda que os interlocutores desta pesquisa tenham sido categóricos com o fato de que as trocas de tiro se concentram em áreas específicas, como nos morros da região, ainda assim, tais eventos conseguem transpassar as fronteiras e se derrear no bairro como um todo. Defendemos que a Praça Seca, atualmente, passa por um tipo de “cerco pelo terror” (Rocha, Carvalho e Da Motta, no prelo).

Inspirados pela reflexão do sociólogo francês Boltanski (2013), ao explicar que a dominação pelo terror é um tipo de dominação em que as pessoas se encontram, total ou parcialmente privadas de liberdade, amalgamadas em profundas assimetrias, tendo a violência explícita como elemento fundamental. Nessas situações de opressão, a crítica e a possibilidade de questionar são excluídas dos oprimidos; e as ações dos dominadores não precisam ser justificadas; a violência e o medo são os elementos de coordenação da vida social nesse

contexto. Ainda que o autor esteja usando uma conceituação típica-ideal, a descrição nos parece muito pertinente à realidade vivenciada pelos moradores da Praça Seca.

O cerco pelo terror, que identificamos neste trabalho, é um tipo de experiência de vida que submete os moradores a condições de vida marcadas pelo medo, pela insegurança e pela imprevisibilidade. A violência irrompe a qualquer momento, transformando qualquer área do bairro em “cenário de guerra”.

Conclusão

Este trabalho buscou mostrar como o bairro da Praça Seca passou de uma região tranquila, controlada por regimes territoriais tradicionais, para um campo de guerra em que facções criminosas, grupos milicianos e policiais disputam a região e a gestão da paz. Nessa trama, percebeu-se que, ao longo do tempo, uma série de mudanças pode ser constatada na atuação dos grupos criminais locais, modificando as formas de vida tradicionalmente estabelecidas no bairro. A guerra, assim nomeada pelas

pessoas, por quem convive cotidianamente nesses territórios, tem-se generalizado para todas as regiões da Praça Seca, em maior ou menor grau, e tem produzido o que chamamos de cerco pelo terror.

Nessa conjuntura, os moradores são forçados a desenvolverem um repertório de mecanismos antecipatórios com a finalidade de se adiantarem a situações de irrupção da violência, garantindo a manutenção da sua integridade física e mitigando riscos. Apesar desse esforço, uma das principais características do cerco pelo terror que assola as comunidades em disputa é a imprevisibilidade dos momentos de violência. A qualquer momento, as ruas da Praça Seca podem se tornar palcos de guerra, aprofundando aquilo que a filósofa Butler (2022) denominou como precariedade. Ou seja, os moradores da Praça Seca são submetidos a um tipo de conjuntura em que a morte é um dispositivo necessário para a manutenção dos que detêm uma vida digna. Seja pelas operações policiais, seja pela governança das facções criminosas ou dos grupos milicianos, os moradores da região se sentem expostos a violações, violências e à morte.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-0353-1424>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira, Departamento de Ciências Humanas e Filosofia. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
carvalho.nique@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5271-0106>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Campinas, SP/Brasil.
jonathan.jntn@gmail.com

Notas

- (1) Veículo blindado, com pequenas aberturas laterais para o manuseio de armas de fogo, utilizado pelas polícias militar e civil em operações no estado do Rio de Janeiro. Seu nome faz alusão ao símbolo do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) e ao alto grau de letalidade produzida.
- (2) Esse artigo foi escrito a partir do resultado da pesquisa *Milícias, facções e precariedade nas periferias cariocas: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos frente ao controle operado por grupos armados* (2022), realizada pelos autores, com outros pesquisadores, no âmbito do Cidades: núcleo de pesquisa urbana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O trabalho de campo na Praça Seca ainda está em andamento por meio do projeto de pesquisa *Dinâmicas da violência urbana nas periferias do Rio de Janeiro: os efeitos do crescimento de grupos armados na vida dos moradores da zona oeste*, coordenado por Monique Carvalho, com a participação das bolsistas de iniciação científica (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) Antonia Coutada e Sara Soares da Silva.
- (3) Sobre a formação histórica da Baixada de Jacarepaguá e da Praça Seca, ver: Costa (1986), Magalhães (2017) e Maldonado (2023).
- (4) Como informado na Introdução, a pesquisa em andamento possui um banco de dados, atualmente, com 200 registros de notícias sobre milícia, tráfico, violência, tiroteio e temas correlatos na Praça Seca, especialmente sobre as favelas Batô, Chacrinha e Barão no período de 2005 a 2023.
- (5) Os dados podem ser encontrados no Instituto Fogo Cruzado (www.fogocruzado.org.br) e em registros de jornais, tais como: "Fogo Cruzado: Praça Seca é o bairro com mais tiroteios em março" (*O Dia*, 31/3/2019); "Praça Seca teve 11 dias seguidos de tiroteios em março, indicam dados do Fogo Cruzado" (*Portal de Notícias G1*, 31/3/2021); "Com guerra de bandidos, número de tiroteios na Zona Oeste dobrou em 2023, aponta Fogo Cruzado" (*Portal de Notícias G1*, 19/6/2023).

Referências

- ALVES, J. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. [s.l.]: Associação de Professores e Pesquisadores de História, CAPPH-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.
- ANTUNES, T. (2013). *Milícia deu golpe no tráfico*. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-11-04/milicia-deu-golpe-no-trafico.html>>. Acesso em: 14 dez 2023.
- ARAÚJO SILVA, M. C. de (2017). House, tranquility and progress in an 'área de milícia'. *Vibrant*, v. 14, pp. 132-148.
- ARIAS, E. D. (2013). The impacts of differential armed dominance of politics in Rio de Janeiro, Brazil. *Studies in Comparative International Development*. Berlim, v. 48, n. 3, pp. 263-284.

- ARIAS, E. D.; BARNES, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*. Thousand Oaks, CA, v. 65, n. 3, pp. 448-465.
- BOLTANSKI, L. (2013). Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. *Sociologia & Antropologia*, v. 3, pp. 441-463.
- BURGOS, M. (2008). *Cidadania, favela e milícia: as lições de Rio das Pedras*. Disponível em: <<https://doomar.blogspot.com/2008/06/cidadania-favela-e-milicia-as-lices-de.html>>. Acesso em: 20 nov 2023.
- BUTLER, J. (2022). *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte, Autêntica.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos do Rio de Janeiro diante do controle de grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll. E-book.
- CASTRO, C. (2023). *É um ataque não só contra a polícia, mas contra toda a sociedade!* Disponível em: <https://twitter.com/claudiocastroRJ/status/1666395479708508162>. Acesso em: 18 out 2023.
- CAVALCANTI, M. (2008). Tiroteios, legibilidade e espaço urbano: notas etnográficas de uma favela carioca. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 1, n. 1, pp. 35-59.
- COSTA, W. (1986). *O Vale do Marangá*. Rio de Janeiro, edição do autor.
- DA MOTTA, J. (2020). *A experiência do Jardim Batan: regime de incerteza no pós-pacificação*. Dissertação de mestrado. Seropédica, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- _____. (2023). A atuação do tráfico de drogas no pós-pacificação: notas etnográficas de uma favela do Rio de Janeiro. *Revista Campo Minado*. Niterói, v. 3, n. 4.
- _____. (2024). As múltiplas faces da milícia Liga da Justiça: reorientação moral e deslocamento político na zona oeste do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 17, n. 1.
- GENI; INSTITUTO FOGO CRUZADO (2022). *Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021). A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Relatório Final. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora Unesp.
- GRILLO, C. (2019). Da violência urbana à guerra: repensando a sociabilidade violenta. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 12, n. 1, pp. 62-92.
- HERINGER, C.; SOARES, R. (2021). *Após morte de Ecko, disputa por poder na maior milícia do Rio já pode ter deixado ao menos sete mortos*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apos-morte-de-ecko-disputa-por-poder-na-maior-milicia-do-rio-ja-pode-ter-deixado-ao-menos-sete-mortos-25102304>>. Acesso em: 19 abr 2024.
- HIRATA, D.; GRILLO, C. (2014). Entre a 'guerra' e a 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, pp. 625-642.
- _____. (2019). *Cidade e conflito: roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.

- LEITE, M. (2017). State, market and administration of territories in the city of Rio de Janeiro. *Vibrant*. Brasília, DF, vol. 14, n. 3.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- MAGALHÃES, A. (2021). A guerra como modo de governo em favelas do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36.
- MAGALHÃES CORRÊA, A. (2017). *O sertão carioca*. Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional/Contra Capa.
- MALDONADO, K. (2023). *As ações culturais na Praça Seca: um olhar sobre a produção cultural em quatro espaços culturais*. Monografia de especialização. Nilópolis, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MARTINS, M. A. (2018). *Apontado como responsável por confrontos na Praça Seca foi libertado pelo STF após 4 meses preso*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/apontado-como-responsavel-por-confrontos-na-praca-seca-foi-libertado-pelo-stf-apos-4-meses-preso.ghml>>. Acesso em: 19 abr 2024.
- MENDONÇA, T. (2014). *Batan: tráfico, milícia e "pacificação" na zona oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MENEZES, P. V. (2015). *Entre o "fogo cruzado" e o "campo minado": uma etnografia do processo de pacificação de favelas cariocas*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- MESQUITA, W. (2008). "Tranquilidade sob a ordem violenta: o controle da "mineira" em uma favela carioca". In: SILVA, L. A. M. da. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira/Faperj.
- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 13-25.
- O DIA (2019). *Fogo Cruzado: Praça Seca é o bairro com mais tiroteios em março*. Rio de Janeiro, 31 de março. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/03/5630790-fogo-cruzado--praca-seca-e-o-bairro-com-mais-tiroteios-em-marco.html>. Acesso em: 19 abr 2024.
- _____ (2023). *Criminosos ateam fogo em blindado da PM no Bateau Mouche*. Rio de Janeiro, 7 jun. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/06/6648161-video-criminosos-ateiam-fogo-em-blindado-da-pm-no-bateau-mouche.html>>. Acesso em: 18 out 2023.
- O GLOBO ON-LINE; ARAÚJO, V. (2006). *Milícias de PMs expulsam tráfico*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/milicias-de-pms-expulsam-traffic-4560083>>. Acesso em: 24 out 2023.
- POPE, N. (2023). Surviving and dying through the urban frontier: everyday life, social brokerage and living with militias in Rio de Janeiro's west zone. *Urban Studies*. Thousand Oaks, CA, v. 60, n. 2, pp. 343-359.
- PORTAL DE NOTÍCIAS G1 (2021). *Praça Seca teve 11 dias seguidos de tiroteios em março, indicam dados do Fogo Cruzado*. 31 de março. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/31/praca-seca-teve-11-dias-seguidos-de-tiroteios-em-marco-indicam-dados-do-fogo-cruzado.ghml>. Acesso em: 19 abr 2024.

- PORTAL DE NOTÍCIAS G1 (2023). *Com guerra de bandidos, número de tiroteios na Zona Oeste dobrou em 2023, aponta Fogo Cruzado*. 19 de junho. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/06/19/com-guerra-de-bandidos-numero-de-tiroteios-na-zona-oeste-dobrou-em-2023-aponta-fogo-cruzado.ghtml>. Acesso em: 19 abr 2024.
- ROCHA, L. de M. (2013). *Uma favela “diferente das outras”? Rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão*. Rio de Janeiro, Faperj/Quartet.
- ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2020). Entre luzes e sombras: o Rio de Janeiro dos megaeventos e a militarização da vida na cidade. *Interseções*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2.
- ROCHA, L. DE M.; CARVALHO, M. B; DA MOTTA, J. W. B. (no prelo). *As novas modalidades de “cerco” da criminalidade carioca: um estudo comparativo das condições de vida em territórios periféricos no Rio de Janeiro*.
- SOARES, R. (2018). *Expulso por paramilitares, miliciano preso se aliou a traficantes para retomar Praça Seca*. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/expulso-por-paramilitares-miliciano-pres-se-aliou-trafficantes-para-retomar-praca-seca-22700476.html>>. Acesso em:19 abr 2024.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 13.

Texto recebido em 15/dez/2023
Texto aprovado em 11/abr/2024

"Siege by terror" in disputed territories in the West Zone of Rio de Janeiro

O "cerco pelo terror" em territórios em disputa na zona oeste/RJ

Monique Batista *Carvalho* [I]
Jonathan Willian Bazoni *da Motta* [II]

Abstract

The objective of this article is to analyze the movements made by different actors in the world of crime in a neighborhood of the West Zone to identify the multiple organization forms of criminal groups based on territorial control and management of illegal activities, which characterize the war in the disputed territories in Rio de Janeiro. We follow leads offered by fieldwork conducted in Praça Seca and attempt to establish relations between the disputes for territorial control, sometimes by militias, sometimes by drug trafficking, in the neighborhood's favelas and their surroundings, and identify strategies activated by residents who experience the "siege by terror" to maintain their routines despite the constant situations of violence to which they are subjected.

Keywords: militia; violence; warfare; West Zone; Rio de Janeiro.

Resumo

O objetivo deste artigo é fazer uma análise acerca dos movimentos realizados pelos diferentes atores do mundo do crime em um bairro da Zona Oeste na busca por identificar as múltiplas formas de organização dos grupos criminosos em função do controle territorial e da gestão dos ilegalismos que caracteriza a guerra nos territórios em disputa no Rio de Janeiro. Seguimos pistas oferecidas pelo trabalho de campo realizado na Praça Seca e tentamos estabelecer relações entre as disputas pelo controle territorial, ora pela milícia, ora pelo tráfico, nas favelas do bairro com o seu entorno e identificar estratégias acionadas pelos moradores que experimentam o "cerco pelo terror" para manter suas rotinas mesmo nas constantes situações de violência a que estão submetidos.

Palavras-chave: milícia; violência; guerra; zona oeste; Rio de Janeiro.



Introduction

On the night of 06/06/2023, an armored military police (PM) vehicle, popularly known as *caveirão*,¹ was shot by criminals linked to the drug trafficking faction who threw Molotov cocktails and homemade bombs in the Bateau Mouche favela [slum], in Praça Seca, in the Zona Oeste of Rio de Janeiro. The video of *Caveirão* in flames was shared on various social media profiles, as well as being reported on highly visible websites and daily news broadcasting. According to the newspaper *O Dia*, the traffickers' audacious action was a retaliation for the murder, by the military police, of the *favela*'s drug boss the night before (Criminosos, 2023). In response, the governor of Rio de Janeiro Cláudio Castro posted on his social network profile that the attack on the armored vehicle by criminals was an unacceptable action and that he had already ordered the permanent occupation of PM troops in the favela. He concluded with the following statement: "It is an attack not only against the police but against the whole of society" (Castro, 2023).

Caveirão is used in police operations, mainly by the Special Police Operations Battalion (Bope), in theory, as a last resort to guarantee protection to police officers and to attack criminals. It became a symbol of strength for the Rio de Janeiro PM and an object of terror for *favela* residents. The attack on the armored vehicle therefore represents the inefficiency of a supposed public security policy in *favela* territories under the control of drug trafficking organizations.

However, it is necessary to adjust the analytical lens and look more carefully at the territory in which this attack was carried out. The Bateau Mouche *favela* or just Batô is one of the

numerous favelas in Jacarepaguá that have been experiencing, since the end of 2022, an intense conflict due to disputes over territorial control of the region. These disputes revolve around drug trafficking organizations and militia groups that have been operating in the region's neighborhoods since the first decade of this century.

At the time of this attack on the police base located in the favela, which resulted in *caveirão* catching fire, Bateau Mouche was under the territorial control of *Comando Vermelho* [Red Command] but was being intensely disputed by the group of militia members who previously controlled not only this territory but also the neighboring *favela*, Chacrinha.

It is important to highlight that, in the region, these conflicts are recurrently referred to by the media and also by residents of the neighborhood as the Praça Seca "war", which has a temporal variation but has been happening since 2011, when the first militia members who were residents of Chacrinha would have taken over Morro da Barão and the Bateau Mouche *favela* from drug trafficking, intending to guarantee the protection and well-being of the residents.

The novelty in this trafficking enterprise was not only due to the occupation of Bateau Mouche, but, above all, to the invasion that took place in the Chacrinha *favela*, considered a favela dominated by the militia "since always". The repeated attempts to invade and take over territory by the *Comando Vermelho*, in areas of historically consolidated militia control in the Zona Oeste, may be indicative of an inflection and a reordering of the world of crime in Rio de Janeiro.

From this perspective, our purpose is to analyze the movements carried out by the different actors in this scenario in an attempt

to identify the multiple forms of organization of criminal groups as a function of territorial control, which characterizes the war in the disputed territories. We followed the clues offered by ethnographic research carried out in the territory throughout 2022 and 2023² and tried to establish relationships between the disputes in the neighborhood's *favelas* with their surroundings and with the ways that residents find to try to maintain their routines despite constant situations of violence to which they are subjected.

To carry out the research, the source for the production of this article, we used a qualitative methodological framework composed of different techniques. Ten in-depth interviews were carried out with residents from different locations in Praça Seca. One of the researchers is a former resident of the neighborhood and used his knowledge network to carry out this communication, as did the other researcher, who maintains friendly relationships with people who live and used to live in the neighborhood. These networks of knowledge and affection were fundamental to breaking the silencing that violent contexts produce (Rocha, 2013). In addition to the interviews, we also used newspaper reports cataloged in a database that brings together journalistic material about the violence in Praça Seca; analysis of profiles on social networks that follow the themes of violence and militias; and statistical and demographic data to map, contextualize and sequentially order the events in Praça Seca.

The article is divided into three sections, in addition to the introduction and final considerations. The first section corresponds to a presentation of the scenario in which the disputes are taking place. Next, we carry out an analysis of the neighborhood and, in the

third section, we relate the war to the different strategies mobilized by residents. In the end, we tried to establish correlations based on the different forms of production of violence and reproduction of illegalism in neighborhoods in the Zona Oeste.

The Zona Oeste as the birthplace of the militia

According to the Historical Map of Armed Groups in Rio de Janeiro produced by researchers from the Study Group on New Illegalisms at the Universidade Federal Fluminense [Fluminense Federal University] (Geni/UFF) and the Instituto Fogo Cruzado [Cross-fire Institute] (2022), which covered the period from 2006 to 2021, Among the territories identified as "dominated by armed groups", 50% would be occupied by militia groups, while the organizations divide the other portion of the controlled areas among themselves.

When analyzing the aforementioned map more carefully, we can see that the territorial and population expansion of the militias initially occurred in the period from 2006 to 2008; and, more recently, from 2016 to 2018, new growth of these groups is identified. It is also highlighted in the data presented in this research that the activities of militia members in the capital occur hegemonically in the Zona Oeste. As demonstrated, in the last three years of the historical series (2019-2021), territorial concentration reached almost 95% in this region (*ibid.*, p. 22).

The Zona Oeste of the city of Rio de Janeiro is geographically divided by the city hall's official agencies into two planning areas (AP) numbered 4 and 5. In this territorial

division, in which the borders are not so fixed, AP4 brings together 19 neighborhoods and it has two centralities: Jacarepaguá and Barra da Tijuca. AP5 has 21 neighborhoods with five centralities: Bangu, Realengo, Campo Grande, Santa Cruz, and Guaratiba. The two regions are separated by the Pedra Branca massif and represent more than 70% of the territory of the entire city, home to 2,945,963 inhabitants according to the 2022 Census. Each in its own way, these two places were notable for being the birthplace of paramilitary organizations, currently known as militias.

The widespread use of the term militia to characterize armed groups with territorial control that differed from groups of drug traffickers due to greater control over the routines and moralities of residents and the charging of fees for services provided such as security for merchants, internet provision and clandestine cable TV, among other extortion practices, occurred in the early 2000s. From 2005 onwards, headlines in mass circulation newspapers began to highlight both the expulsion of groups linked to drug trafficking organizations by militia groups, especially in the region of Jacarepaguá, as well as pointing out payment of taxes and some disputes between the different groups that were forming at the time (*O Globo* online and Araújo, 2006).

Until the beginning of the first decade of the 21st century, militias were identified as associations of police officers that offered “security” to local residents, in opposition to the violence carried out by drug trafficking, mainly related to drug sales, robberies, and conflicts between rival groups and between rival groups and the police. Financed by local merchants and residents, the group of police officers, and the militia members, established

themselves as a kind of community solution to the problem of violence that plagued Rio de Janeiro at that time. However, the ways used to maintain “tranquility” included the continuous use of violence as a form of exercising power and expanding control over territories (Araújo Silva, 2017; Burgos, 2008; Cano and Duarte, 2012; Da Motta, 2020; Mesquita, 2008; Misse, 2011; Pope, 2023; Rocha and Da Motta, 2020; Zaluar and Conceição, 2007).

Over time, these militia groups became associated with politics, electing parliamentary representatives to act as the institutional arm of their interests (Alves, 2003). Networks of influence and cooperation were established with police, politicians, community leaders, and state officials, guaranteeing access to resources, reducing conflicts, and limiting combat by state authorities (Arias, 2013; Arias e Barnes, 2017; Manso, 2020; Mendonça, 2014).

We can mention two important milestones in the recent history of Rio de Janeiro that highlighted the militias, identifying these groups also as a category in the world of Rio crime: the kidnapping of journalists from the newspaper *O Dia*, in the Batan favela, in 2008, and the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI das Milícias) chaired by the state deputy at the time, Marcelo Freixo, in the same year. From then on, researchers in the field of urban violence began to look more carefully at this phenomenon, at the same time that public opinion paid some attention to this new formation of groups with territorial dominance.

Over these 20 years, conflicts and territorial disputes intensified between militia members and drug trafficking organizations, as well as between different groups of militia members who fought for the monopoly of territory to maintain their businesses,

which also changed. At the same time, the perception that residents had of these groups as "protectors" of the localities was relativized, mainly due to constant armed conflicts and economic super-exploitation promoted by militia members (Carvalho, Rocha and Da Motta, 2023; Da Motta, 2024).

Although we have expanded studies on the phenomenon, due to the nature of the topic, its specificities, and its little materiality, we are still far short of producing information in the field of urban studies and illegalism that is capable of capturing the dynamics and modes performance of these actors in the world of crime.

In recent research on the "siege" experienced by residents living in territories dominated by drug trafficking or militias, Carvalho, Rocha, and Da Motta (2023) highlighted that the forms of the presence of groups in the territories, the relationships established with local institutions, the social composition that characterizes each group, the economic resources explored and the relationships established with the local population are fundamental elements for understanding the new ways in which the groups operate and the perception of the residents on the different experiences of violence in their daily lives.

In territories identified as "in dispute", the category "war" is constantly used, both by residents and the mass media, to explain conflicts and justify changes in residents' routines, which are constantly altered and put at risk. The actions of militia members and drug traffickers in the *favelas* of some neighborhoods in the Zona Oeste have changed in recent years, and we have noticed a symbiosis between the practices that characterized and distinguished each of them. However, here we

are interested in understanding the instability that characterizes "war" as a government technology (Grillo, 2019; Magalhães, 2021) and the classification of disputed territories.

If, as Cano and Duarte (2012) indicated, the militias, in the early 2000s, acted discreetly to demonstrate their power in the territories, the new generation of militia members would be more willing to diversify their activities and dispute territories to expand their domains. We have identified that in a series of locations, drug trafficking organizations, and militia groups would be carrying out "consortium operations", in which one would manage territorial control and the retail sale of illicit drugs, while the other would economically exploit certain local resources, such as security fees, residential gas, and illegal cable TV, among others (Carvalho, Rocha, and Da Motta, 2023).

These configurations have produced new "territorial regimes" in several locations in the state of Rio de Janeiro. Leite (2014 and 2017) adds that the process of installing the pacification policy in the city generated incredibly different forms of regulation, resulting in a type of government of the poor, inscribed in the territory, which articulates different forms of power. The current context of the city of Rio de Janeiro's criminal world has also produced situated and specific forms of action and territorial control, as well as negotiations and resistance.

The first and classic experience of this type of territorial control in the Zona Oeste began in the late 1960s, in Jacarepaguá. During this period, the so-called *polícia mineira* were formed, a type of militia with a strong community character. The myth of the origin of this organization came from an alleged robbery that injured a merchant with a bullet, causing

residents and merchants to organize themselves to put an end to the criminals who were causing problems in the region, contributing to the representation of the *favela* as an unsafe place (Mesquita, 2008).

In the following decades, according to Mesquita (ibid.), there was a “rigging” of the residents’ association by the *polícia mineira*, especially after the struggle for housing in the community, orchestrated by the institution. After a series of internal splits between political groups and members of the *polícia mineira*, a nucleus of power came together in the region, with deep relations with the civil police. The residents’ association was transformed into a kind of “Local Leviathan” (Burgos, 2008), a mimesis, on a smaller scale, of the State that channeled community demands and exported services and consumer goods. This overlap between local collective action and the paramilitary domain of the *polícia mineira* produced a type of police order that, despite being extremely authoritarian, guaranteed residents a state of “tranquility” and some guarantee of the exercise of daily routines; and, in return, the community supported local politicians (Mesquita, 2008).

This mode of action expanded to other neighborhoods in the region that became known for the “tranquility” that this form of territorial control maintained. As a field interlocutor revealed:

Everyone felt very calm walking around Taquara because there were the polícia mineira there. In the center of Taquara, there has always been private security for the stores controlled by a politician from the region, and everyone knows who he is. The consensus has always been that Taquara is calm because it has private security. The names were changing.

In fact, it has always been a militia. It's just that people didn't call it a militia. The militia is in focus so much that now everyone is a militia member, but at the time Taquara was calm because it had a polícia mineira. It was calm concerning urban violence. Praça Seca was calm as well. This all changed with the arrival of a new militia and the expulsion of some residents here. Some young men who were from the community ended up going into drug trafficking, it wasn't a common thing there either. (Interview with a woman resident, white, 44 years old, 2022)

In the AP5 Zona Oeste, a group with similar rhetoric and practices emerged in the formal neighborhood of Campo Grande, which would gradually become the largest and best-known militia in Rio de Janeiro, the *Liga da Justiça* [Justice League]. We can identify four moments of the Campo Grande militia, according to Da Motta (2024): the first, a type of “proto-militia of police officers” that had the purpose of managing order and profiting from security fees, preventing organizations from drug trafficking invaded the territory. Then, two civil police brothers unified these dispersed police officers into an organized group with the same purpose of ordering the territory and ended up launching their candidacies for parliamentary positions, a strategy that consolidated the power of the militias in Rio de Janeiro.

Alves’ research (2003 and 2008) on the activities of extermination groups in Baixada Fluminense [Translator’s Note: Region of the state of Rio de Janeiro that encompasses the municipalities of Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica, and Itaguaí],

especially the formation of the *Esquadrão da Morte* [Death Squad], offers us clues as to what would be a model of criminal activity that brings together public security agents, local politics, gambling, extortion, homicide, drug and weapons trafficking. In this scenario of criminal disputes, three agents are essential for this mechanism to work. In addition to drug traffickers and militia members, security forces, especially police officers from the area's Military Police Battalion (BPM), make up the triad that manages these conflicts. Intertwined in this scenario, residents of *favelas* and neighboring areas experience a daily life of uncertainty.

After the brothers' arrest, two other leaders ascended to power in the organization, this time from the military police. At that time, territorial expansion and an increase in revenue began, led by irregular van transportation (Da Motta, 2024). The militias' CPI, carried out in 2008, forced the group to reduce its overt presence in the territories and maintain discretion in economic activities to avoid penalties (Cano and Duarte, 2012). In the mid-2000s, both groups acted in a very similar way, focusing on managing order in the territory and profiting from services, goods, and votes. Each group managed to expand its domain to nearby areas: *polícia mineira* expanded into the Jacarepaguá region, and *Liga da Justiça* expanded from Campo Grande to Santa Cruz. Even though each militia, in each territory, has autonomy and local leaders, in a certain way they were all subordinated, in some sense, or had close and friendly relationships through one of these two poles.

In the recent history of militias, especially in AP5, other actors entered the scene. The Três Pontes brothers, at different times, significantly expanded the role of the militias. After

Carlinhos' death, the first of the Três Pontes, his brother, Ecko, continued his form of action, being responsible for a significant change in the dynamics of the militia groups' actions. In addition to charging security and protection fees, characteristics that identified the activities of these groups, as recent literature has shown (Cano and Duarte, 2012; Zaluar and Conceição, 2007), the Três Pontes brothers innovated the militia's actions in three points: a) with the permission to sell drugs in territories under its control – until then the exclusive domain of organizations linked to drug trafficking; b) replacing the moralizing narrative that supported, for a long time, the justification that the militia would be a lesser evil concerning drug traffickers, with a permissive action not only with the sale but with the use of drugs in the *favelas*; and c) and suspending armed conflicts against rival organizations and militias (Manso, 2020; Da Motta, 2024). The militia no longer wanted to rid the area of drug trafficking, but rather to make an agreement with the traffickers and profit from it. "Prejudice against drug sales is a thing of the past, after all, Carlinhos Três Pontes had joined the militias for drug trafficking. The affinities between drug traffickers and militia members were much greater than their differences" (Manso, 2020, p. 165).

Carlinhos Três Pontes was killed in 2017. Ecko's task, who died in June 2021, was to continue expanding the militia with his other brother, Luís Antonio da Silva Braga, known as Zinho. Manso (2020, pp. 163-164) explains that Ecko's strategy to expand his group's dominance consisted of forming a kind of partnership with small militia groups:

Ecko and his gangs became the main front for the militias' expansion into other territories. He also innovated in growth

strategies, forming partnerships in Baixada Fluminense and the state countryside, with businesses similar to franchises, in which he offered support, armed security, and political contacts to small businesses, in exchange for a portion of the profits [...]. The focus on horizontal partnerships favored expansion through a model similar to franchises, which earned Ecco's group the nickname "Firma" [firm]. Decisions were decentralized, except for the most relevant ones, such as murders and new tax collections, about which the chief had to be consulted. In the event of conflicts, depending on the opponent's weapons, Ecco could offer men and weapons to protect allies. In other words, the Firma functioned as an umbrella militia, charging protection fees to small militia members.

Like his brother, Ecco was not a PM and had no formal connections with public security institutions. The *Bonde do Ecco* [Ecco's Gang] inaugurated another modality of militia action in the territories, based on the expansion of territorial control, the diversification of economic activities, and agreements between the most diverse criminal groups. If the partnership was not successful, co-optation was a commonly used instrument, as occurred in the favelas of Santa Cruz, under the control of *Comando Vermelho*. This form of action also contributed to a significant increase in armed conflicts in regions dominated by this faction.

With the reduction in drug sales in tobacco outlets, drug trafficking suffered a considerable loss in income. As Hirata e Grillo (2019) point out, the crisis and the consequent loss of consumption power of the population affected both legal and illegal businesses, not restricted to the dynamics of robbery and reception, but also drug trafficking. Manso (2020, p. 165) adds:

Ecco began to take advantage of the labor of employees from the drug-dealing spots of invaded communities, offering salaries and tasks under the new management. The measure attempted to use the "crias" [people born and raised in the favelas] to deal with the residents' estrangement from the new command, trying to reduce threats of reports and betrayal. For converted drug dealers, the new career path represented less risk, as there was no need to exchange gunfire with the police or face successive operations.

Carlinhos Três Pontes and Ecco were fundamental to the expansion of the militia and its reconfiguration. If, in the past, "moral projects" (Cano and Duarte, 2012) were one of the pillars of support for the militia, including economic ones, with the brothers' arrival in power the "moral projects" were replaced by a strictly economic logic. The group has increasingly entered the real estate market, whether building buildings or selling protection – with this venture being one of its main sources of income. Taking advantage of the fact that areas under militia control suffer less police repression due to operations and raids, militia members can achieve relative peace of mind to promote their illicit businesses. This "double advantage" of the militia was fundamental for its expansion to other areas of the city (Geni e Observatório das Metrôpoles, 2021).

About a month after Ecco's death, the newspaper *O Globo* reported an intense dispute between the different groups that made up the *Bonde do Ecco* in areas of Santa Cruz and Campo Grande (Herlinger e Soares, 2021). In addition to the disputes between the militia groups and drug trafficking, with Ecco's death, a dispute was established, within the group itself, between the third brother, Zinho,

and the former ally, Danilo Dias Lima, known as Tandra. Furthermore, other franchise leaders tried to break the agreements made with the murdered leader. In this dispute, several other deaths occurred.

The war in Praça Seca

Praça Seca is a good case to analyze the reconfigurations of disputes between militia and drug trafficking. The neighborhood is located in the greater Jacarepaguá, located in AP4, with 63,284 inhabitants, according to information from the 2022 Census. Seventeen *favelas* are located in the region, which borders neighborhoods in the Zona Norte [north zone] (Vila Valqueire, Campinho, Cascadura, and Quintino), in addition to Tanque, a sub-neighborhood of Jacarepaguá. The main access road to the neighborhood is Rua Cândido Benício [Cândido Benício Street], where buses pass and the four stations of the Bus Rapid Transit – BRT Transcarioca are located (Ipase, Praça Seca, Capitão Menezes, and Pinto Teles). Three *favelas* present themselves as the main stages of disputes: the São José Operário *favela*, known as Morro da Barão, the Chacrinha *favela*, and the Bateau Mouche or Batô *favela*.

Considered a place of passage, because it is halfway between the neighborhoods Tanque (Zona Oeste) and Madureira (Zona Norte), Praça Seca arises from Praça Barão da Taquara, the official name of the two large squares, crossed by Rua Cândido Benício and the BRT station. Today the two squares are surrounded by fences placed by the city hall. The square on the right, towards the north, has a fountain that was revitalized and returned to operation in 2023; and on the left side, there is a bandstand

listed by the State Institute of Cultural Heritage (Inepac). Both monuments are part of the neighborhood's memory. The name Praça Seca became popular due to a contraction of the term Visconde de Asseca, the donor of the land where the neighborhood developed.³

To build a timeline of the actions of militias and drug trafficking in the neighborhood, we combined the reports of interviewees, informal conversations, and newspaper reports, especially from the newspaper O Globo, between 2005 and 2007.⁴ We identified that drug trafficking is actively important in the 1990s, especially in Morros da Barão and Batô. According to those interviewed, during this period this presence did not constitute a problem for the life of the neighborhood, especially because this form of violence rarely went beyond the borders that limit the space of the hills and the space outside the favela, on the streets Barão, Baronesa, Doutor Bernardino and Capitão Menezes, as well as rua Cândido Benício and Praça Barão da Taquara. However, according to reports, there was a feeling of increasing violence in the neighborhood, with street robberies and car thefts.

On the other hand, in the same period, in Chacrinha territorial control appears to be that of another armed group far from the influence of drug trafficking. The violence experienced by residents relates to the actions of extermination groups or the polícia mineira who maintained relations with the Residents' Association and were seen as community leaders. The group offered a type of cleansing for thieves, drug users, homeless people, and all types of people who did not share practices considered morally appropriate by them, but they also guaranteed some conservation actions and improvements in the locality. This type of "moral project"

(Cano and Duarte, 2012) generated a feeling of security and protection among residents that contrasted with the region's *favelas* dominated by drug trafficking.

This territorial division of the neighborhood began to become turbulent in the 2000s when police officers from the 18th BPM, responsible for policing in Jacarepaguá, carried out an operation in Morro da Barão and remained there. Using, mainly, the argument of guaranteeing security for the neighborhood's residents in opposition to the dominance exercised by drug trafficking, the group appointed themselves as the protectors of the *favela*.

According to residents' reports, the group of police officers who occupied Morro da Barão had support from community leaders who worked in Chacrinha and established a partnership. After a while, the Bateau Mouche *favela* was also occupied by this group, offering tranquility to the local residents. This ability to pacify the neighborhood generated legitimacy with the local population, as one resident states:

What I know is that they say that he [referring to the head of the local militia] was raised here and he was in the police and left the police and became a militia member. Now together with who I don't know. That's all I know. But in his time it was very different. He didn't force anyone. He was very respected in the favela. You didn't see any mess. You didn't see dirty words. He had his militia group, but he respected everyone. Now there are people when they come here that a woman can't pass by... If I pass by with shorts that size, old the way I am, they start messing with us. In his time we had more respect. Then it turned into a big mess. But after the others took over it became a mess. (Interview with a woman resident, white, 50 years old, 2022)

The consolidation of the militia's dominance also generated political opportunities for the then community leader Luiz André Ferreira da Silva (Deco), who ran for the position of councilor and obtained just over five thousand votes, remaining as a substitute. In 2006, he took up his seat in the city council and legislated between 2/1/2007 and 12/31/2008. He also ran for re-election and significantly increased the number of voters, receiving 12,497 votes, but he also remained as a substitute and legislated in 2011, for three months. This period coincided with the consolidation of the militia group in Praça Seca.

Sentenced to ten years in prison in 2011, he managed to remain free after appeal. The following year, he lost his legislative position due to administrative misconduct. In 2016, Deco was arrested and accused of qualified homicide and conspiracy. In his place, another leader was left, known as the O2 of the militia in Praça Seca. Even though his successor was highly respected by the community's residents, it was at the end of his administration that things began to change in local daily life. According to a resident, the payment of fees was not a practice of the former militia members who controlled the neighborhood's *favelas*, only recently were these extortions put into practice by local militia members.

This issue of charging fees came a year before [name of the militia member] was arrested, I think he was influenced by people from other communities who were dealing with this issue of fees and I don't know what, and put it in his head and he started charging water fees. He felt he had the right to charge for the water since he was the one who put the water in the community. He was the one who bought the pump, so he was the one who charged you the pump fee

because he had spent R\$18,000.00 on the pump so the community could have water, so it's only fair that you pay him. There wasn't an overt structure of: I'm charging you because it's my place, I'm charging you the water fee because I was the one who bought the pump. They really did, which doesn't happen now. Now people charge water and security fees. (Interview with a woman resident, white, 44 years old, 2022)

Even though fees are inconvenient for favela residents, some fees are legitimized by them. The case of water, mentioned by the interviewee in her report, is not questioned and is perceived as an improvement in its supply. However, over time, the Praça Seca militia became more sophisticated in its form of economic activity in the communities. The reports of two other residents are symptomatic in this regard:

Resident: *They charge us. They want us to buy gas from them. When we don't have the money they start cursing. They say: look, you're not going to pay this month, but next month we want to double the amount, which is for this month and next month. And since I live in an Alley, they keep saying: these people from the Alley don't move for anything, leave them alone, we're keeping an eye on them. They do this to us, understand?*
Researcher: *Do they go to houses and knock on the door?*

Resident: *They knock... They arrive [sound of clapping] Resident! Resident! Security! When we have money we give it to them, when we don't have it we don't give it to them.*

Researcher: *And how much is it?*

Resident: *R\$50.00 per resident, business is more expensive, it depends on the business... Let's say, if I am a manicure I pay R\$50.00 a week, if I have a thrift store, then it's a different amount.*

Researcher: *Is the security fee charged every week?*

Resident: *No, per month. But businesses are charged every week. Money. Money, child. (Interview with a woman resident, white, 50 years old, 2022)*

At the moment, if I'm not mistaken, the militia is not in charge. There is a war going on for the militia to take over Praça Seca. Something I don't think it has achieved yet. So at the moment, residents are not paying fees, and businesses are not paying taxes. But in the past, until two years ago, if I'm not mistaken, my boyfriend talked a lot about the warehouse where he works distributing beer. They were constantly approached... They were approached and yes, the militia members asked for fees, and when they realized that it was a business that could probably make a lot of profit, they... charged exorbitant fees, charged fees to residents. And yes, they make this differentiation depending on the house, depending on the business, the fee increases. (Interview with a woman resident, white, 28 years old, 2023)

We understand that this type of economic activity is configured as government technology aimed at the poorest population and has been called "parasitic entrepreneurship" (Carvalho, Rocha and Da Motta, 2023; Da Motta, 2024). Such initiative is a rational and creative way to produce new economic arrangements and profits. Drug trafficking and militia undertake a type of economic logic that manifests itself in their territorial practices, imposing themselves through force and the capacity to mobilize violence. This imposition appears to be parasitic, because it takes advantage of the initiatives and innovations of other people or groups, obtaining profit through them. By placing themselves in the place of local normative authority, these criminal groups impose, in an authoritarian and violent way, a type of "tax" on economic enterprises and political and cultural actions.

For *favela* and outskirts residents, this process of super-exploitation to which they are subjected contributes even further to their impoverishment, especially in the political-economic context of rising prices and mass unemployment, as found in Brazil. This has increasingly created discontent among residents, contributing to strains and conflicts with local governance.

From the militia members's perspective, there is a field of opportunity directly related to the rational and creative capacity to produce new economic arrangements and profits. Not surprisingly, as shown by one of the research interlocutors, the militia charges residents and businesses differently. Busier establishments pay a higher amount, just as larger houses pay higher amounts.

The feeling that Praça Seca is at war is not new; The first records in the media of intense shootings between members of the drug trafficking and militia groups, for control of the *favelas* in the Praça Seca region, date back to 2013. The article "Milícia deu golpe no tráfico" [Militia staged a coup in trafficking], published in the newspaper *O Dia*, in November 2013, reveals that, since the beginning of that year, disputes over control of Morro da Barão had already left a trail of homicides due to betrayal committed by militia members. According to the report, the militia members had made an agreement with the traffickers, but did not fulfill it and, in addition to keeping the money from the sale of the *favela*, they reported the drug-dealing spots to the PM (Antunes, 2013). The militia members also formed a place that became known as the Militia UPP [Pacifying Police Unit].

After this specific conflict, a critical event reshaped the landscape of urban conflict in the Praça Seca neighborhood. In 2017, there

was a split between two leaders in the Praça Seca militia. Despite being part of the same organization, the relationship between them was never good. According to the *Extra* newspaper report, after Dande's arrest, Lica tried to dominate the Chacrinha region, an area controlled by Dande. However, other leaders from nearby areas opposed this attitude, preventing Lica from annexing his partner's territory (Soares, 2018). In 2018, they expelled Lica and her family from the Bateau Mouche *favela*, sealing the group's split. Since then, Lica would have allied with the *Comando Vermelho* to retake his territory. According to the report, the former militia member joined other dissatisfied militia members in the organization. Lica and *Comando Vermelho* drug dealers invaded Batô in February 2018 and inaugurated a period of daily conflicts in the neighborhood, as revealed in the *G1* news:

Also according to police officers, a kind of consortium was formed with criminals from communities such as Formiga, Cidade de Deus, Barão, and Covanca to invade the Bateau Mouche favela last Friday. The invasion took place during the afternoon and was caught on video (see at the top of the report). In the images, more than 20 people dressed in black and with rifles arrive at the community. (Martins, 2018)

We can point to the year 2018 as a time frame that characterizes the Praça Seca favelas as territories in dispute. From then on, the conflicts that already existed in the region intensified alarmingly. Between 2018 and 2023, the neighborhood appeared in statistics and newspaper headlines as one of the most dangerous in the city of Rio de Janeiro due to the number of shootings that occurred in the favelas and on the main access road to the neighborhood, Cândido Benício Street.⁵

Life under the "siege of terror"

In recent years, the Praça Seca neighborhood has become a scene of war where militia groups fight with drug trafficking organizations for territorial control. Police operations have become routine in the lives of residents, to mitigate the war or help one side, weakening the enemies. Authors such as Grillo (2019) and Magalhães (2021) argue that the idea of war has become institutionalized as the only political response to the problem of public security. In addition to the increase in armed conflicts between different organized crime gangs, the State currently understands the "war on drugs" or "crime", materialized in police operations, not as a repressive resource among others, but rather as the main policy. This has generated what Menezes (2015) called an overlap with variations in intensity between the "crossfire" and "minefield" regimes. In other words, at certain moments, it is the exchange of gunfire that captures the attention of *favela* residents; After the ceasefire, the concern about monitoring and not becoming infected with either side of the war underpins the subjectivity of this population.

Living in areas like Praça Seca, which sees, daily, several gunfights, police operations, invasions by enemy gangs, and the like, causes residents of these areas to create anticipatory mechanisms to "read the climate" of the community (Cavalcanti, 2008) and minimize the risks to their "ontological security": the guarantee of the continuity of the individual's self-identity and the constancy of the environments of social and material actions that surround them (Giddens, 1991). Residents

of this region of the city created a series of strategies to be able to live and carry out their routines in a profoundly violent context.

Mainly because we are already used to it and as we get used to it we also create strategies and maneuvers and perceptions concerning the environment in which we are inserted. To be able to... get out of a situation when necessary or know that we can be there in that place and that it's peaceful, anyway. So, to avoid these conflicts at the moment, we actually don't avoid them much, because we need to live, we need to be on the move. So, we need to go to work, we need to come back from work. My boyfriend, for example, works in pet shop delivery and business, especially the delivery business, it is very quick and so, sometimes you can't refuse a customer or something. So you end up going even though you hear a gunshot and so, it's a lot, we develop this perception of... For example, I woke up in the morning hearing gunshots. Ah, the shots don't seem to be that close. So I know that on the streets I'm going to pass until I get to the bus stop to go to work, the situation will be calm. So, we go out anyway. (Interview with a woman resident, white, 28 years old, 2023)

The report of this interlocutor who lives near Morro da Barão elucidates the strategies necessary to be able to live in contexts of acute conflict. Even though there is the unpredictability of the conflict and the material need to take risks, as in the case of her boyfriend who works in delivery and cannot refuse orders, over time residents have created different ways of staying aware of the environment and trying to, when possible, minimize these conflicts. The sensorial dimension, such as the sound of gunshots, is a clue that helps residents orient themselves and navigate this conflictive territory.

So I realize that here, people kind of get stronger through people, right? So, if you see there are four, or five people there at the bar. Ah, there are people on the street, so I'm going to go for a walk, I'm going to walk my dog. But if you pass by a street where there is no one, you avoid that street, so that's basically it, we kind of know where the specific shooting points are. For example, the shootings that always happen near me are on Rua Capitão Menezes [Capitão Menezes Street]. So I know that here, in a way, I am protected. But it can happen, as happened, for example, on Teachers' Day when there was a shooting and I was in the middle, I was on the street returning from a delivery with my boyfriend. It was the day after Teachers' Day. And then the street was quiet, there were no shots in the morning, there were no shots at any time, but anyway, the police officers who are usually in a certain place on the street, heard shots and went and overtook that place where they usually stay, they usually don't go beyond that limit, but they did and went after the shots and started to exchange fire and my boyfriend and I were in the middle, we were going around to get the car into the village. That was a situation that surprised me because my street, as I said, is a very quiet street and it's a place where I know there won't be any problems if I go out with my dog at 10 pm. (Interview with a woman resident, white, 28 years old, 2023)

In another part of the report, the resident explains the importance, again, of the sensorial dimension; this time, of vision. Orienting yourself through people is an effective strategy, since if the street is busy, then everything is calm; but if it is deserted, it can symbolize that something is happening or about to happen. Living in a region “at war” means being hostage to unpredictable situations like the one narrated by

the interlocutor. Even though there is a sensorial dimension that helps in maintaining routines, unpredictable situations are also part of the daily lives of these residents and, at these times, there is not much to do, just try to get out of the line of fire, as happened with the interlocutor who entered a village to get out of the crossfire.

The perspective of war is activated at all times when the interlocutors refer to the shootings and the strategies involve sound identification (where it is coming from), sensory identification (deserted streets, little movement), and social networks are used as a place of irradiation of information as one of the interviewees reveals to us:

That's funny. It even reminds us of official country wars because it is regional. It's not the neighborhood. Then the whole neighborhood doesn't know. The whole neighborhood just listens. Ah, there was a thing there in Chacrinha. Now, nowadays, when there is, for example, the invasion of drug trafficking to remove the militia, there is a lot of shooting, there was a recent one in Campinho. And then the police come up to take down the drug traffic and then the militia returns. This does affect the population. People who are here, outside the favela feel it. To give you an idea, This fight happened on Tuesday... The shooting started and I said, it's in Menezes, guys, I think we better stop because the bullet could come here. Then we started seeing social media and everyone in Praça Seca was talking about it, but the thing was in Campinho. It won't affect here at all, here where we are won't be affected, the center of Praça Seca won't be affected but there's no point, when there's a fight like that between drug traffickers and the militia it seems like Praça Seca is involved, it turns into a war of Praça Seca. (Interview with a man resident, black, 40 years old, 2022)

One of the characteristics of the conflict in Praça Seca is the fact that the gunfights were not restricted to the favelas that make up that belt. Increasingly, we have an overflow of conflict in the formal areas of the neighborhood, which has generated a significant increase in the feeling of insecurity and risks in the neighborhood as a whole. Another interlocutor, who lives on the other side of Praça Seca, close to Rua Quiririm [Quiririm Street], located in another neighborhood, tells how he navigates living in the neighborhood.

And, man, do you know what I did? I left there to take [wife's name] to work, early in the morning, at six in the morning, man, every day was a surprise. First of all, I would wake up, and put it on TV, I expected to start that Fachel [TV Globo reporter], right, in the morning so I could get an overview of what the region was like. Because every single day he was there, that was obvious. And then, man, bizarre things have happened, bro, like, I was going to Cândido Benício in the morning with the kids and with her in the car. And out of nowhere the traffic stopped, and the police officer ordered the traffic to stop, I stopped, and when I looked ahead, look, the police officers were lying on the ground, firing rifles into the alley, right, from there in Chacrinha. And people running and I see people from Chacrinha shooting the police too, bullets hitting the road, the BRT window, bro, glass breaking, understand? Yeah, spark on the wall, from the confrontation, bro, it was surreal. It's 6:00 in the morning, bro. Man, I've seen a lot there, I've seen a lot, every morning was a different surprise. Not to mention that bro, there are checkpoints all the time because the siege is starting to close in there. So I would pass by a checkpoint all the time, I was stopped, and my car drew a bit of attention... It's like, the stop is really bad,

bro, the atmosphere is very tense, you don't have a day of peace, bro, you don't. I've had to go back several times because they closed the street there. Like, I'm going there, the street closed, I had to turn back because they set things on fire. I've even been through gunfire. Having to speed up the car and run past, because they were shooting down the street I crossed. Surreal, brother. There it really is, bro. So, man, there are favelas that say they are much worse, but even though they are worse, the confrontation, the conflict there, I don't think any place in Rio de Janeiro has. Honestly, I've never heard of it. (Interview with a man resident, black, 32 years old, 2023)

Walking daily through the streets of the Praça Seca neighborhood has become a major risk of death. The intensity and magnitude of the conflicts are understood as something exclusive to Praça Seca, although several other regions of Rio de Janeiro also suffer from the problem of gunfights, nothing compares to what is currently happening in the region. The uncertainty and risk are so high that they caused this interlocutor to move from the neighborhood where he lived most of his life, nurturing different emotional feelings. The fear of putting his family in danger made him make this decision.

Although we can see a repertoire of actions that seek to minimize risks and ensure safety, Praça Seca is currently defined by a strong indeterminacy and uncertainty that capture local daily life. Even though the interlocutors of this research were categorical about the fact that the gunfights are concentrated in specific areas, such as the region's hills, such events still manage to cross borders and spill over into the neighborhood as a whole. We argue that Praça Seca is currently going through a type of "siege by terror" (Rocha, Carvalho, and Da Motta, in press).

Inspired by the reflection of French sociologist Boltanski (2013), when explaining that domination through terror is a type of domination in which people find themselves, totally or partially deprived of freedom, amalgamated in deep asymmetries, with explicit violence as a fundamental element. In these situations of oppression, criticism and the possibility of questioning are excluded from the oppressed; and the actions of the dominators do not need to be justified; violence and fear are the elements of coordination of social life in this context. Even though the author is using an ideal-typical conceptualization, the description seems very pertinent to the reality experienced by the residents of Praça Seca.

The siege by terror, which we identify in this work, is a type of life experience that subjects residents to living conditions marked by fear, insecurity, and unpredictability. Violence erupts at any time, transforming any area of the neighborhood into a “war scene”.

Conclusion

This work sought to show how the Praça Seca neighborhood went from a peaceful region, controlled by traditional territorial regimes,

to a war field in which criminal organizations, militia groups, and police dispute the region and the management of peace. In this plot, it was noticed that, over time, a series of changes can be seen in the actions of local criminal groups, modifying the forms of life traditionally established in the neighborhood. The war, so named by the people, by those who live daily in these territories, has spread to all regions of Praça Seca, to a greater or lesser extent, and has produced what we call a siege by terror.

In this scenario, residents are forced to develop a repertoire of anticipatory mechanisms to anticipate situations where violence erupts, ensuring the maintenance of their physical integrity and mitigating risks. Despite this effort, one of the main characteristics of the siege of terror that devastates the communities in dispute is the unpredictability of moments of violence. At any moment, the streets of Praça Seca can become scenes of war, deepening what the philosopher Butler (2022) called precariousness. In other words, the residents of Praça Seca are subjected to a type of situation in which death is a necessary device for the maintenance of those who have a dignified life. Whether through police operations or the governance of criminal organizations or militia groups, residents of the region feel exposed to violations, violence, and death.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-0353-1424>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira, Departamento de Ciências Humanas e Filosofia. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
carvalho.nique@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5271-0106>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Campinas, SP/Brasil.
jonathan.jntn@gmail.com

Notes

- (1) Armored vehicle, with small side openings for handling firearms, used by the military and civil police in operations in the state of Rio de Janeiro. Its name alludes to the symbol of the Special Police Operations Battalion (BOPE) and the high degree of lethality produced.
- (2) This article was written based on the results of the research *Milícias, facções e precariedade nas periferias cariocas: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos frente ao controle operado por grupos armados* [Militias, organizations and precariousness in the outskirts of Rio de Janeiro: a comparative study on the life conditions in peripheral territories in the face of control operated by armed groups] (2022), carried out by the authors, with other researchers, within the scope of Cities: urban research center at the Universidade do Estado do Rio de Janeiro [State University of Rio de Janeiro] (UERJ). Fieldwork in Praça Seca is still ongoing through the research project *Dinâmicas da violência urbana nas periferias do Rio de Janeiro: os efeitos do crescimento de grupos armados na vida dos moradores da zona oeste* [Dynamics of Urban Violence in the Outskirts of Rio de Janeiro: the Effects of the Growth of Armed Groups on the Lives of Residents of the Zona Oeste], coordinated by Monique Carvalho, with the participation of scientific initiation fellowship holders (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico [National Council for Scientific and Technological Development] – CNPq) Antonia Coutada and Sara Soares da Silva.
- (3) For the historical formation of Baixada de Jacarepaguá and Praça Seca, see Costa (1986), Magalhães (2017), and Maldonado (2023).
- (4) As reported in the Introduction, the ongoing research currently has a database with 200 records of news about the militia, drug trafficking, violence, shootings, and related topics in Praça Seca, especially about the Batô, Chacrinha, and Barão favelas from 2005 to 2023.
- (5) Data can be found at the Instituto Fogo Cruzado [Fogo Cruzado Institute] (www.fogocruzado.org.br) and in newspaper records, such as: "Fogo Cruzado: Praça Seca é o bairro com mais tiroteios em março" [Cross-fire: Praça Seca is the neighborhood with the most shootings in March] (*O Dia*, 03/31/2019); "Praça Seca teve 11 dias seguidos de tiroteios em março, indicam dados do Fogo Cruzado [Praça Seca had 11 consecutive days of shootings in March, according to data from Fogo Cruzado] (*G1 News Portal*, 03/31/2021); "Com guerra de bandidos, número de tiroteios na Zona Oeste dobrou em 2023, aponta Fogo Cruzado [With the war of criminals, the number of shootings in the Zona Oeste doubled in 2023, according to Fogo Cruzado]" (*G1 News Portal*, 6/19/2023).

References

- ALVES, J. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. [s.l.]: Associação de Professores e Pesquisadores de História, CAPPH-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.
- ANTUNES, T. (2013). *Milícia deu golpe no tráfico*. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-11-04/milicia-deu-golpe-no-trafico.html>>. Acesso em: 14 dez 2023.

- ARAÚJO SILVA, M. C. de (2017). House, tranquility and progress in an 'área de milícia'. *Vibrant*, v. 14, pp. 132-148.
- ARIAS, E. D. (2013). The impacts of differential armed dominance of politics in Rio de Janeiro, Brazil. *Studies in Comparative International Development*. Berlim, v. 48, n. 3, pp. 263-284.
- ARIAS, E. D.; BARNES, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*. Thousand Oaks, CA, v. 65, n. 3, pp. 448-465.
- BOLTANSKI, L. (2013). Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. *Sociologia & Antropologia*, v. 3, pp. 441-463.
- BURGOS, M. (2008). *Cidadania, favela e milícia: as lições de Rio das Pedras*. Disponível em: <<https://doomar.blogspot.com/2008/06/cidadania-favela-e-milicia-as-lices-de.html>>. Acesso em: 20 nov 2023.
- BUTLER, J. (2022). *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte, Autêntica.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedade: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos do Rio de Janeiro diante do controle de grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll. E-book.
- CASTRO, C. (2023). *É um ataque não só contra a polícia, mas contra toda a sociedade!* Disponível em: <https://twitter.com/claudiocastroRJ/status/1666395479708508162>. Acesso em: 18 out 2023.
- CAVALCANTI, M. (2008). Tiroteios, legibilidade e espaço urbano: notas etnográficas de uma favela carioca. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 1, n. 1, pp. 35-59.
- COSTA, W. (1986). *O Vale do Marangá*. Rio de Janeiro, edição do autor.
- DA MOTTA, J. (2020). *A experiência do Jardim Batan: regime de incerteza no pós-pacificação*. Dissertação de mestrado. Seropédica, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- _____. (2023). A atuação do tráfico de drogas no pós-pacificação: notas etnográficas de uma favela do Rio de Janeiro. *Revista Campo Minado*. Niterói, v. 3, n. 4.
- _____. (2024). As múltiplas faces da milícia Liga da Justiça: reorientação moral e deslocamento político na zona oeste do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 17, n. 1.
- GENI; INSTITUTO FOGO CRUZADO (2022). *Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Relatório Final. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora Unesp.
- GRILLO, C. (2019). Da violência urbana à guerra: repensando a sociabilidade violenta. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 12, n. 1, pp. 62-92.
- HERINGER, C.; SOARES, R. (2021). *Após morte de Ecko, disputa por poder na maior milícia do Rio já pode ter deixado ao menos sete mortos*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apos-morte-de-ecko-disputa-por-poder-na-maior-milicia-do-rio-ja-pode-ter-deixado-ao-menos-sete-mortos-25102304>>. Acesso em: 19 abr 2024.

- HIRATA, D.; GRILLO, C. (2014). Entre a 'guerra' e a 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, pp. 625-642.
- _____. (2019). *Cidade e conflito: roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- LEITE, M. (2017). State, market and administration of territories in the city of Rio de Janeiro. *Vibrant*. Brasília, DF, vol. 14, n. 3.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- MAGALHÃES, A. (2021). A guerra como modo de governo em favelas do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36.
- MAGALHÃES CORRÊA, A. (2017). *O sertão carioca*. Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional/Contra Capa.
- MALDONADO, K. (2023). *As ações culturais na Praça Seca: um olhar sobre a produção cultural em quatro espaços culturais*. Monografia de especialização. Nilópolis, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MARTINS, M. A. (2018). *Apontado como responsável por confrontos na Praça Seca foi libertado pelo STF após 4 meses preso*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/apontado-como-responsavel-por-confrontos-na-praca-seca-foi-libertado-pelo-stf-apos-4-meses-preso.ghtml>>. Acesso em: 19 abr 2024.
- MENDONÇA, T. (2014). *Batan: tráfico, milícia e "pacificação" na zona oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MENEZES, P. V. (2015). *Entre o "fogo cruzado" e o "campo minado": uma etnografia do processo de pacificação de favelas cariocas*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- MESQUITA, W. (2008). "Tranquilidade sob a ordem violenta: o controle da "mineira" em uma favela carioca". In: SILVA, L. A. M. da. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira/Faperj.
- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 13-25.
- O DIA (2019). *Fogo Cruzado: Praça Seca é o bairro com mais tiroteios em março*. Rio de Janeiro, 31 de março. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/03/5630790-fogo-cruzado--praca-seca-e-o-bairro-com-mais-tiroteios-em-marco.html>. Acesso em: 19 abr 2024.
- _____. (2023). *Criminosos ateam fogo em blindado da PM no Bateau Mouche*. Rio de Janeiro, 7 jun. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/06/6648161-video-criminosos-ateiam-fogo-em-blindado-da-pm-no-bateau-mouche.html>>. Acesso em: 18 out 2023.
- O GLOBO ON-LINE; ARAÚJO, V. (2006). *Milícias de PMs expulsam tráfico*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/milicias-de-pms-expulsam-traffic-4560083>>. Acesso em: 24 out 2023.
- POPE, N. (2023). Surviving and dying through the urban frontier: everyday life, social brokerage and living with militias in Rio de Janeiro's west zone. *Urban Studies*. Thousand Oaks, CA, v. 60, n. 2, pp. 343-359.

- PORTAL DE NOTÍCIAS G1 (2021). *Praça Seca teve 11 dias seguidos de tiroteios em março, indicam dados do Fogo Cruzado*. 31 de março. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/31/praca-seca-teve-11-dias-seguidos-de-tiroteios-em-marco-indicam-dados-do-fogo-cruzado.ghtml>. Acesso em: 19 abr 2024.
- PORTAL DE NOTÍCIAS G1 (2023). *Com guerra de bandidos, número de tiroteios na Zona Oeste dobrou em 2023, aponta Fogo Cruzado*. 19 de junho. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/06/19/com-guerra-de-bandidos-numero-de-tiroteios-na-zona-oeste-dobrou-em-2023-aponta-fogo-cruzado.ghtml>. Acesso em: 19 abr 2024.
- ROCHA, L. de M. (2013). *Uma favela “diferente das outras”? Rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão*. Rio de Janeiro, Faperj/Quartet.
- ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2020). Entre luzes e sombras: o Rio de Janeiro dos megaeventos e a militarização da vida na cidade. *Interseções*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2.
- ROCHA, L. DE M.; CARVALHO, M. B; DA MOTTA, J. W. B. (no prelo). *As novas modalidades de “cerco” da criminalidade carioca: um estudo comparativo das condições de vida em territórios periféricos no Rio de Janeiro*.
- SOARES, R. (2018). *Expulso por paramilitares, miliciano preso se aliou a traficantes para retomar Praça Seca*. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/expulso-por-paramilitares-miliciano-presos-se-aliou-trafficantes-para-retomar-praca-seca-22700476.html>>. Acesso em: 19 abr 2024.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 13.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Karla da Fonseca Muzy, email: karlamuzy@yahoo.com.br

Received: December 15, 2023

Approved: April 11, 2024

Competências em disputa: regulamentação de construções no I Congresso de Habitação, 1931

Competences in dispute: construction regulation
in the I Housing Congress, 1931

Raquel Oliveira Jordan [1]

Resumo

O artigo busca problematizar o debate sobre as leis referentes a construções em São Paulo a partir do I Congresso de Habitação de 1931, momento de recente ruptura nas instâncias de deliberação legislativa e ao mesmo tempo que novos dispositivos legais estavam em vigor. Embora voltado à habitação, como abordado na maior parte da historiografia, a regulamentação sobre construções foi tematizada nas teses e nas conferências, além de ser objeto de polêmicas nas sessões plenárias com resultados, muitas vezes, distintos dos indicados naqueles trabalhos. A abordagem analisa a composição dos profissionais presentes no congresso, bem como as dinâmicas das discussões. Espera-se contribuir com os estudos sobre o tema ao discutir uma ausência de consensos sobre esses regulamentos nesse debate.

Palavras-chave: I Congresso de Habitação; Instituto de Engenharia; código Arthur Saboya; legislação urbanística; São Paulo.

Abstract

The article seeks to problematize the debate on the laws regulating construction in São Paulo based on the I Housing Congress of 1931, a moment of rupture in the spheres of legislative deliberation, while new legal provisions were in force. Although focused on housing, as discussed in most of the historiography, the construction regulation was the theme of theses and conferences and the object of controversies in plenary sessions, with outcomes that, frequently, were different from the results indicated in those works. The study analyzes the composition of the professionals present at the congress and the dynamics of the discussions. The aim is to contribute to studies about the topic by discussing the lack of consensus on the regulation in this debate.

Keywords: *I Housing Congress; Institute of Engineering; Arthur Saboya code; urban planning legislation; São Paulo.*



A legislação sobre construções como problema

“Pelas plantas todos puderam se certificar que a ‘cidade clandestina’ que cresceu ao lado da oficial é maior do que esta”. (Congresso de Habitação I, 1931, p. 300)

“Estamos nesta situação: a Prefeitura não pôde estabelecer dimensões mínimas de lotes, não pôde impor um traçado sanitário de ruas, porque isto é exorbitar do direito de regulamentação, do uso e gozo da propriedade assegurado pela Constituição Nacional”. (Ibid., p. 90)

Retirados dos anais do I Congresso de Habitação ocorrido em maio de 1931, na cidade de São Paulo, os trechos acima recortam dois diagnósticos sobre o crescimento da cidade nesse início da década de 1930, coincidentes, pode-se dizer, com leituras recentes da sua urbanização: imobilidade da ação pública sobre o regulamento das construções e, expansão urbana de modo irregular, em paralelo à cidade que se percebia nos mapas e nos levantamentos cadastrais organizados pela prefeitura.¹ No centro do impasse, uma legislação que seria mais propensa aos direitos do proprietário do que aos direitos do público, pretensamente ali representado na ação da municipalidade.

De modo semelhante, o prefeito José Pires do Rio, nos anos de 1926 a 1930, aponta um exagerado crescimento da cidade pelo alcance do marco de um milhão de habitantes, e o aumento explosivo de 6 mil construções ao ano (Pires do Rio, 1928, p. 26), chegando ao quadro de 75% das casas com menos de 25 anos de construção (Pires do Rio, 1929, p. 2).² A época também coincide com a dissolução da câmara de vereadores oficializada no Decreto do Governo Provisório n. 19.398 de novembro

de 1930, bem como com a promulgação de um novo código municipal de obras – conhecido como código “Arthur Saboya”, nome do autor dessa consolidação de leis e do Diretor Municipal de Obras daquele período. O I Congresso de Habitação de 1931 reuniu autoridades públicas centrais nesse debate, como Luiz de Anhaia Mello, nomeado prefeito da cidade em dezembro de 1930, agentes envolvidos na redação do código como o próprio Arthur Saboya e, ainda, autores de críticas públicas a essa legislação, como o engenheiro-arquiteto Alexandre Albuquerque que, além de apresentar um trabalho e uma conferência sobre o tema, atuou como presidente do congresso.

O evento, entretanto, não discutiu apenas o código, mas abordou diversos aspectos da legislação sobre construções, não somente aquelas circunscritas à cidade de São Paulo. Seja a partir da experiência dos autores em trabalhos nas cidades de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Buenos Aires e de outras, seja a partir da análise das legislações adotadas por diversos países, foram colocados em questão aspectos centrais da regulamentação sobre construções daquele período: regulamento fundiário, taxa de melhoria, condições para loteamento particular, autorização da atividade profissional, assim como aquelas circunscritas a habitação: higiene, barateamento de materiais, dimensões mínimas de lotes e da habitação econômica, altura do pé-direito, revestimento e espessura das paredes, entre outros.

Para parte da historiografia, a década de 1930 inaugura uma mudança na percepção do poder público sobre as construções, compreendida não apenas como um problema sanitário, mas também de urbanismo (Feldman, 2008, p. 49).³ Contudo, o debate sobre a legislação tem sido pouco examinado nos trabalhos que

discutem o congresso. Apesar da importância desses trabalhos para o tema, a questão da habitação, sobretudo a do tipo “popular”, tem sido o objeto principal das abordagens. Centradas no debate de propostas e concepções de habitação e urbanismo (Carpintero, 1990; Bonduki, 1999; Freitas, 2005; Martins, 2013), da tipologia de apartamentos (Correia, 2017), bem como da convergência temática da habitação de tipo econômica em demais eventos do período, sendo mencionados, na maior parte dos trabalhos, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna e os Congressos Panamericanos de Arquitetos (Bonduki e Koury, 2007; Martins, 2013; Dedecca, 2018).

Como discute Donatella Calabi, diversas definições sobre o urbanismo coincidem em afirmar o seu nascimento a partir da segunda metade do século XIX como uma resposta aos problemas identificados pela progressiva industrialização e pelo rápido aumento populacional nas cidades. A partir de um conjunto de instrumentos – projetos, leis, conceitos –, a disciplina configurou-se como uma prática técnico-administrativa ou, em outros termos, uma ciência política emergida da sua “afirmação de cientificidade [...] e sua ambição por obtê-la” (Calabi, 2012, p. XXVIII). Segundo a autora, ainda que com limites elásticos, uma compreensão da sua institucionalização pode ser encontrada em momentos precisos: “no ensino, na constituição dos institutos profissionais, nos momentos de controle do desenvolvimento da profissão, na aprovação de instrumentos técnicos”, mas, sobretudo, nos temas eleitos ao longo do tempo para convergir os esforços em torno da sua legitimação social e política (ibid., p. XXIV). Ao contrário da busca por definições, a partir

do estudo desses momentos, pode-se chegar, segundo Calabi, a uma história das práticas do urbanismo – ou como busco discutir neste artigo, um estudo desses esforços no debate sobre a construção de instrumentos legais para a resolução dos problemas identificados nas cidades –, sempre em jogo, no entanto, com as formulações teóricas.

A partir de tal proposição crítica, e pelo objetivo de tornar mais complexa a leitura da legislação a partir de debates que a constituem, a abordagem proposta neste artigo focaliza um momento em que as leis sobre construções foram colocadas como pauta pelos especialistas a partir do I Congresso de Habitação de 1931. Desse modo, espera-se discutir: quais propostas e críticas a esses regulamentos estavam em discussão no I Congresso de Habitação de 1931? Quem eram os autores dessas propostas? Eventos como o I Congresso de Habitação de 1931 – e os debates nele protagonizados – exerceram algum efeito nesse debate constitutivo do campo profissional do urbanismo?

Para tanto, a primeira parte do artigo recorta uma topografia dos participantes do congresso, os principais agentes envolvidos na sua organização, suas ocupações naquele período, bem como as expectativas para o evento. Já a segunda parte focaliza as resoluções apresentadas nas teses, o confronto com os debates nas sessões plenárias e os votos dali resultantes. Procedimentos que me permitem, por fim, explorar as indefinições e as disputas em torno da formalização de regulamentos sobre construções naquele período e colocar em questão a percepção sobre um consenso em torno dessa legislação.

Um congresso dos “technicos”

Realizado entre 23 e 31 de maio de 1931, o I Congresso de Habitação foi organizado pela Divisão de Arquitetura do Instituto de Engenharia (IE) de São Paulo, com patrocínio oficial da prefeitura municipal e da Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas. Anexo ao congresso, e com duração estendida a este ao longo de 25 dias, funcionou a Exposição de materiais de construção com a participação de escritórios de engenharia e de arquitetura, fornecedores de materiais, companhias construtoras e de financiamento. Ao todo, congresso e exposição movimentaram cerca de 246 congressistas, 56 expositores e 41 mil visitantes (Congresso de Habitação I, 1931, p. 17 e pp. 377-386). Na época, era presidente do Instituto de Engenharia de São Paulo Francisco Emygdio da Fonseca Telles, engenheiro eletricitista e de minas pela Universidade de Liège na Bélgica. Telles acumulava os cargos de diretor e de professor catedrático de eletrotécnica da Escola Politécnica de São Paulo e, logo após o término do congresso, assume, em julho, a Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas com mandato até o ano seguinte.

Responsável pela sua organização, bem como por aprovar o regulamento e os temas para as teses, o comitê executivo do congresso, eleito em janeiro daquele ano, era presidido por Alexandre Albuquerque, engenheiro-arquiteto diplomado pela Escola Politécnica em 1905, da qual também era professor catedrático de História da Arquitetura e Arquitetura Civil, e, na época, diretor em final de mandato da Divisão de Arquitetura do IE, do qual também foi seu presidente no biênio de 1923 e 1924, além de ser ex-vereador do município

em legislaturas de 1926 a 1930.⁴ O comitê era formado por um secretário, José Maria da Silva Neves; pelo diretor da Exposição de materiais anexa ao congresso, Carlos A. Gomes Cardim Filho, na época, diretor da Escola Normal Secundária; e de um tesoureiro, Amador Cintra do Prado, também autor de uma tese apresentada no congresso. Todos estes diplomados engenheiros-arquitetos pela Escola Politécnica de São Paulo quase no mesmo período: Prado em 1921, Neves em 1922 e Cardim Filho em 1925. Em maio, na sessão inaugural do congresso, a organização foi completada pela eleição da mesa diretora, presidida por Albuquerque e que contou com um vice-presidente e dois presidentes de honra.

Dacio Aguiar de Moraes, eleito para o cargo de vice-presidente, era engenheiro-arquiteto com formação pela Real Escola Superior de Stuttgart na Alemanha e, na época, possuía escritório próprio, a Construtora Dacio A. Moraes, além de ocupar a diretoria do Instituto Paulista de Arquitetos (IPA) como seu primeiro tesoureiro. Em 1916, Moraes havia participado da concorrência de projetos para casas proletárias econômicas promovida pela prefeitura municipal, da qual recebeu prêmio de primeiro lugar na tipologia de habitação geminada (Souza, 1918, p. A39e-f). Pode-se pensar que a experiência foi reforçada pelo congresso, uma vez que Moraes também foi membro da primeira comissão de teses que preparou os votos dos trabalhos sobre habitação econômica. Já, para os cargos honorários, foram indicados o prefeito da capital, Luiz de Anhaia Mello, autor da conferência inaugural, engenheiro e professor da Escola Politécnica de São Paulo, e o Secretário de Estado da Viação e Obras Públicas da época, Alberto de Oliveira Coutinho, engenheiro civil pela mesma escola. Ambos, ex-presi-

dentos do IE, Anhaia Mello nos biênios de 1929 a 1930 e 1933 a 1934, e Alberto Coutinho nos anos anteriores, de 1927 a 1928.

A mesa foi completada por Álvaro da Costa Vidigal, diplomado engenheiro em 1921 pela Escola de Engenharia Mackenzie, na relatoria de publicidade e na diretoria da exposição conjuntamente a Carlos Cardim Filho, bem como por Christiano Ribeiro da Luz Junior, engenheiro civil formado em 1923 pela Escola Politécnica de São Paulo, designado o relator das atas.⁵ Ainda na parte gráfica e de publicidade, Bruno Simões Magro e José Maria da Silva Neves foram indicados para a elaboração dos cartazes. Silva Neves era engenheiro-arquiteto formado em 1922 pela Escola Politécnica, sócio fundador do IPA, além de fundador e professor da Academia de Belas Artes de São Paulo com Alexandre Albuquerque e Carlos Cardim Filho.

Na época, Neves acumulava a atividade docente com a atuação na Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas, da qual será, nos anos seguintes ao congresso, diretor da seção de arquitetura do Serviço de Prédios Escolares.⁶ Já Bruno Simões Magro era engenheiro-civil pela Escola Politécnica de São Paulo e, na época, engenheiro da Estrada de Ferro Sorocabana, professor interino em diversas disciplinas na Escola Politécnica e presidente do IPA, fundado no ano anterior.⁷ Magro também havia sido fundador do IE, do qual participou de sua primeira diretoria.

Se faz notar, nessa composição, a presença de instituições técnicas, de ensino e órgãos públicos voltados às questões urbanas, quatro delas com maior recorrência de membros: a Escola Politécnica de São Paulo, o IE, o IPA e a Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas. Embora em menor número entre os organizadores, também estiveram

presentes a municipalidade, a partir do prefeito Anhaia Mello, profissionais com atuação na Academia de Belas Artes de São Paulo e com formação na Escola de Engenharia Mackenzie. É importante mencionar que as próprias atas do congresso conservaram a preocupação de indicar a formação técnica dos congressistas, publicando, junto aos trabalhos, o título em engenheiro civil, engenheiro-arquiteto, bem como, em alguns casos, a ocupação em funções públicas ou privadas.

Os organizadores tinham, em comum, o trânsito em cargos de direção nessas instituições em períodos anteriores ou logo após o evento. Um indício, pode-se pensar, da projeção esperada para esses debates, sobretudo se notarmos que tanto Francisco da Fonseca Telles, quanto Alberto Oliveira Coutinho e Luiz de Anhaia Mello ocuparam o cargo de Secretário de Estado da Viação e Obras Públicas após mandatos na presidência do IE, organizador oficial do evento;⁸ bem como, em alguns casos, a participação nas duas associações da classe profissional: o Instituto de Engenharia, fundado em 1917, e o Instituto Paulista de Arquitetos, fundado um ano antes do congresso, em julho de 1930, a partir das recomendações dos Congressos Panamericanos de Arquitetos.⁹ Na época, a nova associação não foi recebida sem polêmicas, a exemplo da reivindicação de Amador Cintra do Prado para quem a Divisão de Arquitetura do IE deveria ser reconhecida como a única instituição oficial em São Paulo na defesa da classe profissional.¹⁰

Do debate entre as associações de classe para a regulamentação profissional é interessante retomar uma fala de Bruno Simões Magro na solenidade de fundação do IPA pela forma como é abordado o tema da construção de modo distinto do que será estabelecido pelo

Congresso de Habitação. Em seu discurso, Magro discutia um duplo perfil do arquiteto, voltado à técnica, mas sem descuidar da estética, e o desafio que a arquitetura encontrava na atualidade, segundo ele, cada vez mais utilitária e “perdendo aos poucos seu carácter symbolico e monumental”. E finalizava dizendo ser “impossível separar arte da construção”, e que “crear belleza é função primordial do architecto que em toda a utilidade deve ser um pretexto para sua arte” (Instituto Paulista de Architectos, 1930, p. 2).

Conteriam tais formulações apenas uma proposição retórica? A presença de profissionais de diferentes instituições voltadas às questões urbanas e à classe profissional seria um indício de uma rivalidade na busca de estabelecer hierarquias nesse debate que almejava encontrar soluções aos problemas da habitação? (Novo, 2018, p. 45.). Mesmo que destinada à cerimônia de instalação do IPA, a fala de Simões Magro parece estabelecer um contraste com a proposta da Divisão de Arquitetura do IE em priorizar, no congresso, as questões sobre construção, deixando o ponto de vista artístico para uma segunda edição que deveria incluir também o urbanismo.

Apresentado por Alexandre Albuquerque, o enfoque restrito às questões da habitação respondia, segundo o engenheiro, às tentativas anteriores, e frustradas, do IE em organizar um congresso mais amplo sobre os diversos temas das engenharias.¹¹ No entanto, o “momento de reformas” era avaliado como oportuno por Albuquerque, para que os “technicos [...] mostrem, sob o seu ponto de vista especial, algumas das trilhas que devem ser aproveitadas pelos dirigentes” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 19). Já Álvaro da Costa

Vidigal, diretor da exposição de materiais, definiu finalidades mais amplas ao congresso logo após a sua realização:

Fomentar a construção da casa económica; tornar mais conhecidos os materiaes de construção existentes no mercado [...]; promover por meio de theses e suas conclusões, a mais ampla discussão das nossas leis sobre construcções, nossos processos constructivos, o maior conforto pelo menor custo, enfim, o estudo de todos os problemas que dizem respeito à habitação, considerados o fornecedor, o engenheiro, o architecto, o inquilino, o proprietário e a collectividade. (Ibid., p. 344)

Outra fala, de Henrique Doria, reforça uma busca em delimitar o programa do congresso às questões da construção, no entanto, somente àquelas tidas como técnicas, elencadas pelo engenheiro como as de: “hygiene, a eficiencia economica e a technica dos materiaes e dos processos constructivos e a função social da habitação” (ibid.). A sugestão do programa fora formulada alguns meses antes do congresso e seguia uma avaliação negativa ao tratamento das questões estéticas “por escaparem à precisão mathematica das conclusões exactas e scientificas” (ibid., p. 14).

Além disso, para Henrique Doria, deveria ser parte dos objetivos “desenvolver a [...] organização associativa” e colocar “em pratica o cooperativismo scientifico”, definido por ele como algo “que colloca ao alcance de cada um a experiencia de todos”. Assim como Vidigal, Doria delimita os grupos potencialmente interessados: “[o] publico, a administração publica, [...] a classe dos architectos, dos engenheiros especializados em architectura, dos constructores idôneos e, também, às industrias dos materiaes destinados a construcções”

(ibid., p. 13). Entre a técnica e a estética, incluindo ou não a classe dos construtores, muitos deles não diplomados, parece se desenhar na fala desses engenheiros uma disputa pela organização dessas pautas e dos problemas enfrentados nas práticas dos profissionais em torno das construções.¹²

Um dos trabalhos – enviado pelo arquiteto argentino Raul Pasmann – dá o tom da importância esperada com o congresso:

La concurrencia a Congresos realizados en distintos países de Sud América en los cuales hemos tomado parte, enviando planos, maquettes y fotografías de las construcciones efectuadas por la Comisión nacional de Casas Baratas, han evidenciado de una manera concluyente, la aceptación del sistema de edificación y las conclusiones técnicas a que se ha arribado, para que las mismas resultem baratas y al alcance de la familia de exíguos recursos, sin desmedro de la faz arquitectónica. (Ibid., p. 49)

Pode-se pensar, a partir da fala de Pasmann, uma expectativa de que as propostas ali defendidas fossem avaliadas pelos congressistas, culminando não apenas na deliberação dos votos oficiais, mas também, na legitimação e na adoção daquelas práticas.¹³ A composição do evento envolvendo engenheiros, arquitetos, médicos, autoridades políticas, setores da indústria e do comércio, bem como o seu formato entre a apresentação de teses, a exposição dos materiais da indústria da construção e a publicação de votos referendando ou não aqueles trabalhos, parece reforçar essa busca dos organizadores em reunir as demandas sobre as questões da construção, seja pela busca de consensos sobre esses trabalhos, seja pela busca de abarcar os diversos interessados no tema.

O enfoque reduzido permaneceu no regulamento do congresso que trazia como finalidade o “estudo e a discussão de assumptos relacionados com o problema da habitação” (ibid., p. 15). Para tanto, foram eleitos cinco temas de teses além de uma pauta livre, para contemplar aqueles temas não referenciados oficialmente: 1) Habitações econômicas, programas, loteamento do terreno, distritos; 2) Habitações coletivas, casas de apartamentos, inquilinos e proprietários; 3) Racionalização dos materiais de construção, processos de construção, padronização, condições de conforto; 4) Codificação, códigos estaduais e municipais, exames de resistência e recepção de materiais; 5) Financiamento das construções, problemas de capital nas construções. Os títulos já sugerem a importância que a regulamentação das construções teve no congresso, presente, de forma direta, no quarto tema.

Na sessão inaugural, mais uma vez, é formulada a proposta de um evento científico com o objetivo de indicar aos gestores públicos novas concepções, materiais ou processos construtivos. A lei não escapa de tal formulação. De acordo com Albuquerque, era esperado uma revisão das normas vigentes em São Paulo, com a retirada de “dispositivos arcaicos” e “introduzidos outros aconselhado pela ciencia actual”, sobretudo para o engenheiro-arquiteto era necessário que as leis indicassem a “orientação a seguir” e não constituíssem “códigos de ‘não pode’” (ibid., pp. 22-23).

A legislação parece assumir, na fala de Albuquerque, papel central nesta expectativa de organizar as reivindicações dos profissionais especializados, dos construtores, da administração pública e da indústria de materiais de construção em torno das

questões sobre a habitação. Uma vez que, por meio dela, eram estabelecidos os espaços autorizados da atuação de diplomados e não diplomados, dos especialistas, bem como definidos os materiais aceitos nas obras, as permissões de fachadas e as dimensões limites das construções.

Constam do programa do congresso 21 teses. De acordo com os títulos dos trabalhos, três abordaram o tema das construções a partir de códigos legais: “Defeza da municipalidade contra o arruamento clandestino para a especulação em terrenos” de Lysandro Pereira da Silva; “Codigos Municipaes de Obras” de Alexandre Albuquerque e “Meação” de Álvaro da Costa Vidigal, bem como a conferência “Codigos Municipaes”, de Alexandre Albuquerque. Além desses trabalhos, seis trataram diretamente do tema da habitação econômica, e outros doze abordaram a habitação de forma indireta, por meio do tema de barateamento das construções, seja pelo estudo de materiais e processos construtivos, seja pela padronização das habitações ou pelo financiamento da produção de habitações. Somam-se às teses as conferências de Luiz de Anhaia Mello sob o título de “Problemas de urbanismo que interessam directamente a cidade de S. Paulo”; de José Marianno Filho, “A architectura mesologica” e de José Baptista de Almeida Prado com o tema da refrigeração doméstica (ibid., p. 16; Foi inaugurado..., 1931, p. 10).

Os anais do congresso apresentam não apenas as teses e as conferências, mas também, a sua parte administrativa: regulamento, antecedentes, repercussão na imprensa, atas das sessões plenárias e assembleias oficiais.¹⁴ Embora inclua as sessões de debates que, no caso das leis sobre construções, estendeu-se também para parte dos jornais

de grande circulação como indicam as próprias atas. Ao acompanhar esses relatos, notam-se poucas divergências sobre os trabalhos ali em discussão, de modo que, ao se focalizar apenas as seções oficiais de deliberação, podemos incorrer no risco de perceber a existência de consensos em torno das posições dos congressistas sobre essa legislação. Contudo, uma análise em conjunto das teses e dos votos resultantes das deliberações permite adentrar uma outra leitura desses debates, diferente do que os anais parecem demonstrar nas sucintas assembleias de resoluções.

Entre leis e comissões de estudo

Ao seguirmos os votos oficiais, teriam sido objeto de propostas aos regulamentos sobre construções apenas as teses de Alexandre Albuquerque (“Codigos municipaes de obras”), Álvaro da Costa Vidigal (“Meação”), Amador Cintra do Prado (“Casas ruraes adaptadas a casas operarias”) e Lysandro Pereira da Silva (“Defesa da municipalidade contra arruamento clandestino para especulação”). Entretanto, para além do que se poderia esperar dos títulos dos trabalhos e dos votos das comissões, as teses parecem ter sido mais precisas em suas recomendações. Isto pois, nos trabalhos do tema da habitação econômica, Bruno Simões Magro, Henrique Doria, Marcelo Taylor C. de Mendonça e Raul Pasmann propuseram novas leis ou mudanças em dispositivos considerados obsoletos ou inadequados pelos autores, bem como fizeram, em suas conferências, Anhaia Mello e Alexandre Albuquerque, com proposições ao Código Municipal de Obras.¹⁵

Ao contrário de uma exposição detida aos diversos argumentos levantados nesses trabalhos, proponho acompanhar as posições sobre o controle das construções em vigor naquele momento em São Paulo, a partir das principais conclusões ou recomendações das teses e o seu confronto com os votos aprovados pelas comissões. A percepção de limitações na legislação permitiria afirmar a existência de um consenso entre os especialistas em favor de revisões nos dispositivos sobre construções? Ainda, quais aspectos das regulamentações vigentes foram objeto de críticas e proposições?

Como discute a historiadora Marisa Carpintero (1990, pp. 193-205), nota-se, de modo recorrente nos trabalhos, a preocupação com o custo das habitações. Linha seguida por Alexandre Albuquerque em seu trabalho “Codigos Municipaes de Obras”. A “casa popular”, de acordo com a classificação do segundo artigo do Código Arthur Saboya, com apenas três cômodos – “aposento, cozinha e privada com banheiro” –, foi por ele argumentada como ineficaz aos problemas percebidos nesse tipo de habitação. O conforto, a higiene e a formação moral dos habitantes aparecem como centrais na fala do engenheiro-arquiteto com o objetivo de “evitar a vida em promiscuidade” e combater o aparecimento da tuberculose e do alcoolismo. A proposta visava ainda combater a transformação das “cozinhas e até as privadas” em dormitórios, em reforço a uma concepção sanitária para esse tipo de habitação (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 284-286).

Ao contrário da casa em três peças, Albuquerque propunha a revisão das áreas mínimas dos cômodos previstos na mesma legislação. Para os dormitórios, redução da área mínima para 7 metros quadrados, para as peças de serviço como copas, cozinhas e banheiros,

redução das áreas a critério dos arquitetos. Ainda, redução do pé-direito alcançando até dois metros nas vigas mais baixas, e da redução da espessura das paredes externas para meio tijolo (ibid., p. 288).¹⁶ Com tais mudanças, e a economia prevista com essas reduções, não haveria prejuízos à higiene, segundo Albuquerque, além de se evitar o desconforto com uma habitação de poucas peças.

A tese de Amador Cintra do Prado parecia indicar uma mesma direção ao discutir uma economia permitida na construção de tipo rural. Segundo Prado, os dispositivos previstos para as casas em espaço urbano divergiam “radicalmente do critério adotado e consagrado pelas populações rurais” (ibid., p. 81). Contudo, apresentava divergências em relação a Albuquerque ao discutir os princípios de higiene contidos na legislação. Nos termos de Cintra, a proposta buscava convencer pelo caráter prático das medidas em relação à higiene: para a casa do operário, uma “salubridade ao alcance de suas posses”, aos mais favorecidos “os detalhes da perfeição” (ibid., p. 86).

A partir de tabelas e croquis dos tipos de habitação com sala, quarto, cozinha e banheiro, o congressista buscava demonstrar as diferenças nos custos quando reduzido o pé-direito, suprimido o forro, diminuídas as espessuras de paredes, bem como quando se substituem materiais de alto custo, a exemplo da substituição do piso de madeira pelo atijolado, ajustes possíveis para as construções na área rural que não necessitavam do exigido alvará da zona urbana. No entanto, apesar do emprego da casa de tipo rural possa parecer um mero recurso retórico do autor, os argumentos centravam-se, assim como para Albuquerque, na redução da altura de pé-direito, do embasamento e da espessura das paredes,¹⁷ uma vez que, como

discutido por Albuquerque, o código municipal de obras era preciso quanto às áreas mínimas para quartos, salas, cozinhas e banheiros, bem como exigia a construção das latrinas em área não contígua à cozinha.

A produção de habitações econômicas foi ainda objeto da tese do arquiteto argentino Raul Pasmann a partir de sua experiência na Comissão Nacional de Casas Baratas. De caráter nacional e eleita pelo poder executivo argentino, a comissão fora autorizada a funcionar pela Lei n. 9.677 de outubro de 1915, e coordenava, naquele momento, a construção, por meio de recursos estatais, de dois bairros de casas individuais e uma coletiva. A concepção de casa mínima de tipo individual adotada pela comissão era a de dois quartos, sala, copa, banheiro e cozinha. Como discutiu Pasmann, a ocupação de tais habitações havia demonstrado a existência de famílias com maior número de membros, sendo necessária a revisão da legislação para incluir novos cômodos e a instalação sanitária, bem como redução dos custos da construção, uso de terrenos dos interessados, mudanças na cobrança de taxas e no pagamento por meio do seguro de vida, entre outros. Alterações que, para o arquiteto, visavam aperfeiçoar o “espírito eminentemente social” da lei (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 47-50).

A tese de Pasmann parecia funcionar como apoio à proposta de Henrique Doria na formação de uma comissão para estudo da “questão da habitação operária” sob “todos os seus aspectos” formada por “engenheiros, architectos, industriaes, sociólogos, médicos e juristas” (ibid., p. 54). O acesso a essa moradia era defendido pelo engenheiro, no entanto, a partir de uma legislação efetiva ao fomento da atividade de sociedades de habitação econômica, seja pela iniciativa particular ou

mesmo pela ação direta do poder público. A complexidade do problema exigiria, segundo Henrique Doria, uma ação mútua e não restrita ao barateamento das construções por meio de reformas nas leis. Era necessário segundo ele: “legislação própria, tanto municipal como estadual e federal, de financiamento, da fixação da ‘habitação minimum’ de acordo com as nossas condições mesológicas, da escolha dos materiais e de processos constructivos mais efficientes e econômicos” (ibid., p. 53). Complexidade que não estaria coberta no Decreto Federal n. 14. 813 em vigor desde maio de 1921 no fomento de companhias para construção de casas para operários.

A proposta foi justificada pelo autor com a percepção de um desamparo dos capitalistas, das fundações beneficentes, das cooperativas, da legislação, em suma, da iniciativa particular e do governo com a habitação econômica. Posicionamento reposto por parte da historiografia que identifica a ação do poder público no início do século XX, sobretudo na produção de leis de fomento da construção de vilas e casas operárias ou de leis para o saneamento da habitação (Rolnik, 1997, pp. 35-42; Freitas, 2005, pp. 114-119). Situação que se altera, segundo a maior parte dos trabalhos a partir da década de 1930, com propostas de produção da habitação pelo poder público em políticas sociais voltadas aos trabalhadores do governo ditatorial de Getúlio Vargas (Bonduki, 1999, p. 136; Rolnik, 1997, pp. 170-174), bem como pela percepção da habitação enquanto questão social (Feldman, 2008, pp. 86-97).

Contudo, ainda que fragmentadas, algumas iniciativas podem ser identificadas no final do século XIX, na produção da habitação em vilas operárias pelos industriais (Carpintero, 1990, pp. 97-113; Correia, 2017, p. 216), pela

concessão de empréstimos, como no caso da Companhia de Saneamento no Rio de Janeiro, responsável pela construção de mais de cinco mil casas (Carpintero, 1990, pp. 93-96), bem como na vinculação da habitação operária como parte das estratégias do crescimento da indústria no “Plano de Avenidas” de Prestes Maia em 1930, mas cujas discussões remontam aos anos 1920 (ibid., pp. 158-164).

No congresso, entretanto, a crítica da falta de ação da iniciativa privada e do poder público não teria sido unânime. O engenheiro-arquiteto Bruno Simões Magro considerou uma “injustiça atribuir a decaso dos nossos governos a precária situação do lar proletário”, uma vez que a questão era também “verificada em paizes de maiores recursos que o Brasil e tidos como melhor governados” (Congresso de Habitação, 1931, p. 55). Naquele ano, Simões Magro acumulava o cargo de professor na Escola Politécnica de São Paulo, a presidência do Instituto Paulista de Arquitetos e as funções de assessor técnico de arquitetura na Empresa Ferroviária Sorocabana. Como discute a pesquisadora Maria Luiza Freitas (2005, pp. 139-149), Simões Magro era um agente inserido nos debates sobre arquitetura naquele momento em torno do tipo ideal da casa mínima – isolada, coletiva, geminada ou em altura – ou ainda na sua feição arquitetônica – modernista, futurista ou neocolonial.

O aspecto econômico, como nota Freitas, assume diversas dimensões na fala de Simões Magro, para quem as dúvidas em relação à viabilidade das construções com área muito reduzida era o principal objeto de divergência entre os especialistas naquele momento. É sobre esse aspecto que o autor irá mobilizar a tese do arquiteto alemão Ernest May, defendida no III Congresso de Arquitetura Moderna

recém-realizado em Frankfurt. O limite na diminuição da área é novamente central entre os trechos que Simões Magro retira de May para pensar o problema da casa econômica. Em sua tese, o autor parece apresentar uma posição distinta em relação aos demais autores no barateamento das construções.

A simples economia de materiais – com a substituição frequente por aqueles de qualidade inferior – só poderia ser aceita, para Simões Magro, em casas de aluguel ou abrigos temporários de trabalhadores em obras em andamento, sendo não raro, contrapõe o próprio arquiteto, observar o seu uso em áreas de difícil fiscalização ou naquelas distantes aos centros, com menores restrições de construção segundo o código de obras em vigor. Isto pois, para o autor, o técnico que se propunha a “resolver o problema da habitação econômica” não deveria descuidar de sua “responsabilidade como formador do ambiente social” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 57). A relação entre higiene e moral como aspecto prioritário na produção da casa econômica, assim como percebido na fala de Alexandre Albuquerque, foi retomada ainda por Magro como algo já estabelecido e aceito entre especialistas, a exemplo da citação do relatório sobre Casas Populares de 1906 de Everardo Backeuser que recomendava maior rigor de prescrições sanitárias nas casas para operários.

Ao contrário de Albuquerque e Prado, para Simões Magro não seria recomendado diminuir as áreas dos cômodos para além do previsto nos códigos do estado e do município de São Paulo, uma vez que estes teriam considerado os espaços de mobiliário e da locomoção dos moradores. Em sua proposta para as casas dos trabalhadores ferroviários em Mayrink, Simões Magro considerava as dimensões mínimas das

áreas previstas para os cômodos no código de obras de 1929, bem como a sua disposição no lote. Entretanto, a exemplo da proposta da casa rural de Cintra do Prado e dos cálculos de Albuquerque, Magro também faz sugestões ao barateamento da construção por meio de mudanças ao código municipal de obras para a redução das espessuras de paredes e de altura do pé-direito.

Apesar das indicações precisas para revisões na legislação, as teses de Bruno Simões Magro, Henrique Doria e Raul Pasmann receberam votos para a formação de um “Conselho Permanente da Habitação Popular”. Direção seguida ainda nos votos sobre a tese de Alexandre Albuquerque para a formação de uma comissão de estudos e revisão das posturas municipais sob organização do IE.¹⁸ Embora a recomendação sobre as comissões pareça seguir a proposta apresentada por Raul Pasmann na Comissão Nacional de Casas Baratas, nota-se a preocupação com uma composição mista, em aproximação da proposta de Henrique Doria:

O I Congresso da Habitação conclue que para ser feito um estudo consciencioso do problema das habitações populares, convem a constituição de um Conselho permanente da Habitação popular, do qual fariam parte engenheiros, architectos, industriaes, sociólogos, médicos, juristas, etc. e que deverá reunir tudo quanto de melhor exista na legislação estrangeira, adaptável ao nosso meio, mantendo sempre o espirito eminentemente social da idea. (Ibid., p. 47)¹⁹

Outra inadequação da legislação foi levantada na tese de Álvaro da Costa Vidigal a partir do aparecimento de novos materiais e processos construtivos, sobretudo nas construções em cimento armado, cujo cálculo preciso das paredes externas apenas para um edifício tornaria impossibilitado, segundo o

autor, cumprir a disposição sobre a parede de meiação entre vizinhos com meia espessura para o primeiro que construir, como previa o artigo n. 580 do Código Civil. Era necessário, para Vidigal, um ajuste na legislação para que o artigo não fosse aplicado às construções com esse material, a exemplo do Código Civil Argentino – fonte do artigo em questão de acordo com o jurista João Luiz Alves, citado na tese do autor – que estabelecia a condição da primeira parede ser em tijolo ou pedra.

Percepção semelhante era defendida por Alexandre Albuquerque, do ponto de vista, no entanto, da construção dos códigos municipais de obras. As exigências dos códigos deveriam, segundo o autor, “evoluir com a sciencia e com a architectura, uma e outra em constante movimento” (Congresso de Habitação, 1931, pp. 306-307). O aparecimento de novos materiais como o aço e o concreto armado, e as construções criadas a partir deles: os arranha-céus, os hangares, as “torres-eifeis” seriam denotativos para o engenheiro-arquiteto da necessidade de mudanças nos dispositivos legais sobre construções, baseados ainda, segundo Albuquerque, na estética e na técnica da abóboda e do arco.

Em sua conferência, o autor argumentava que, com 595 artigos, as exigências do código dificultavam a fiscalização pelos funcionários do município e facilitavam uma “tendência à burla” (ibid, 1931, p. 302). Injustos e desmoralizados, para Albuquerque faltavam aos dispositivos legais um valor prático que correspondesse a demandas atuais da atividade profissional, apenas possível de acordo com o engenheiro-arquiteto, por meio da elaboração dos dispositivos à medida de suas necessidades. Entre suas propostas, encontrava-se a feitura da legislação de modo centralizado a partir

de um código geral, por ele denominado “código tipo”, a exemplo dos demais trabalhos do congresso sobre racionalização e padronização de materiais e de processos construtivos. O código seria complementado pelas secretarias de estado e pelas repartições municipais na promulgação de portarias sobre as questões particulares e de cada município.²⁰ Retirava, assim, da competência dos legisladores municipais e estaduais a elaboração de dispositivos legais e, com isso, o receio da validação de “posturas velhas de cinquenta annos” ou da permanência de leis “inoquas, prejudiciais, contrárias as ultimas descobertas scientificas, ou em desacordo com os últimos materiaes creadas pela indústria moderna” (ibid., p. 305).

Como discute a historiadora Maria Stella Bresciani (2010, pp. 28-32), a defesa de um estado autoritário e centralizador não era estranho às propostas dos sanitaristas na primeira metade do século XIX. A “questão sanitária” como foi definida na década de 1840 pelo advogado inglês Edwin Chadwick, pela associação entre a forma do ambiente e a incidência de doenças, a pobreza e os comportamentos considerados prejudiciais dos trabalhadores pobres, reconhecia nas possibilidades da técnica, no controle do meio físico, sobretudo do controle da casa dos trabalhadores, um poderoso instrumento político. Adepto das propostas do filósofo Jeremy Bentham – autor das reflexões sobre o “panóptico” como uma ideia de arquitetura que, em diversas escalas, nas construções ou englobando a cidade, funcionaria como um instrumento de controle dos comportamentos por meio da sensação sempre presente de um olhar vigilante (Bentham, 2008, pp. 17-20) –, para Chadwick, a “questão sanitária” se estabelecia por meio de

dispositivos para a organização do espaço físico e na promoção do conforto doméstico (posturas legais, obras de saneamento, canalização de água, eletricidade, entre outros), contribuindo para uma vigilância insidiosa dos hábitos da população (Béguin, 1991, pp. 39-54).

Em outra escala, não mais a da casa, mas englobando também a cidade, a tese de Lysandro Pereira da Silva (1931) abordou, ainda, a questão da competência da municipalidade nas propostas sobre higiene e estética urbana ou, em outros termos, como argumentou o engenheiro municipal, uma inocuidade das leis em vigor em controlar a abertura de novas ruas (Congresso de Habitação I, 1931, p. 88). O arruamento sem o reconhecimento pelo poder público, bem como a construção particular nessas vias, foi identificado pelo autor como um problema decorrente da especulação de terrenos na cidade, com aumento crescente das suas áreas limites.

A percepção, como discute Bresciani (2010, pp. 24-26), não era recente. O tema já aparecia em artigos de Victor Freire na década de 1910 em abordagens da legislação e propostas de intervenção urbana. Diretor de obras do município entre 1889 e 1926, no artigo “Melhoramentos de S. Paulo”, Freire se perguntava se seria possível a “população de uma cidade moderna crescer indefinidamente?” (Freire, 1911, p. 126). A questão retirada do urbanista francês Eugène Henárd discutia a importância da conservação de áreas livres para o crescimento futuro – e planejado – das cidades. Bem como, em “A casa salubre”, artigo da mesma época, Freire argumenta por uma mudança no entendimento da relação entre a rua e a casa na produção da higiene e da economia das construções, não possível de ser alcançada,

segundo o engenheiro municipal, a partir da aplicação das concepções geométricas da “linha reta” e do sistema em “xadrez” para os arruamentos (Freire, 1914, pp. 349-354).

É parte também do artigo “Codigos Sanitarios e posturas municipais sobre habitações” de 1918 a discussão sobre o aumento do custo de vida com um crescimento exagerado da cidade: “maior a população da cidade, maior o preço da unidade” da habitação. Isso implicava a proposta de Freire de, sem extremos, condensar “o maior numero de habitantes [...] em uma certa superfície” para o melhor rendimento dos terrenos (Freire, 1918, p. 240). A essas questões, Lysandro (1931) acrescenta o debate sobre a competência do poder público em legislar na abertura de ruas e construções.

Como prossegue Lysandro, não haveria dúvidas entre os especialistas, incluso os presentes no congresso, em relação à necessidade de regulamentar os elementos das construções. No entanto, isso não era observado nas exigências sobre os terrenos. O autor elabora as condições topográficas e geológicas como centrais para a higiene da habitação, pela melhor distribuição de espaços livres, da aeração e da iluminação no seu interior. Condições que exigiam, para o engenheiro, um traçado sanitário das ruas com escoamento de águas pluviais e servidas, bem como o cálculo prévio da largura das vias, a forma e a dimensão dos lotes.

Da percepção dos problemas urbanos resultantes da especulação de terrenos, como também presente em Victor Freire sobre o crescimento exagerado da cidade, Lysandro Pereira propôs uma “solução perfeita”, nos termos do autor, tal qual a proibição formal de construção e o direito exclusivo da municipalidade na abertura de ruas baseadas em um plano geral para uma área reduzida da cidade

que iria aumentando, ao longo do tempo, mediante a cobrança de uma “taxa de melhoria” para custear as despesas com as obras de arruamento à medida desse crescimento.²¹ No entanto, a situação consumada da presença de ruas não oficiais exigiam, segundo Lysandro, uma segunda proposta: para o autor, sem prejuízo do princípio que previa como competência pública a abertura das vias, a municipalidade poderia realizar, a pedido dos interessados, a revisão dos arruamentos e sua oficialização por meio da criação de uma taxa proibitiva como forma de promover uma desmoralização dessas práticas.

Além das preocupações com a higiene das vias e das construções, o autor parecia buscar reforçar uma legitimidade da ação municipal – mantida no voto sobre a tese – no controle da expansão urbana e na formulação de propostas estéticas e sanitárias (Congresso de Habitação I, 1931, p. 87). Para isso, articulava, em sua proposta, a citação das competências municipais sobre a construção particular, regulamentadas no artigo n. 572 do Código Civil de 1916, em vigor naquele momento. Ação prevista no Ato n. 129 ao listar os procedimentos para oficialização dessas vias e, no entanto, objeto de críticas de abuso do direito de construção como argumentou Lysandro por meio da citação do parecer de abril de 1931 elaborado por Vicente Ráo, professor da Escola de Direito de São Paulo, que orientava, por sua vez, a oficialização de um protesto em juízo contra a medida.

A partir da publicação de recortes dos jornais da época nos anais do congresso, pode-se perceber que as discussões sobre as competências do município, do estado ou ainda do governo federal na regulamentação de construções, abertura de vias e planos gerais como

destacado nas teses de Alexandre Albuquerque e Lysandro Pereira, prologaram-se para além das salas das conferências. Assim, não deixa de ser interessante observar um ofício lido na abertura das sessões plenárias, e enviado por um grupo de engenheiros municipais com uma declaração de desinteresse pelos trabalhos em discussão. Assinado pelo próprio Lysandro Pereira, o ofício foi novamente mencionado na discussão dos votos sobre a tese de Alexandre Albuquerque que recebeu apoio de parte dos engenheiros citados (ibid., p. 33).

Soma-se a essa declaração a troca de manifestações entre Arthur Saboya e Alexandre Albuquerque em torno dos debates sobre o código municipal de obras. Em tom crítico sobre as proposições de Alexandre Albuquerque, Arthur Saboya, diretor de obras municipais e autor da consolidação do código, argumentava ter havido tempo suficiente ao debate dessa legislação tanto na câmara municipal quanto nas instituições de classe que, passados quase quatro anos do início desses debates, não teriam formulado um parecer sobre a lei (Congresso de Habitação..., 29 maio 1931., p. 4). Ao discordar da narrativa, Albuquerque considerou tais palavras como uma “carta-ataque”, uma vez que sua proposta por uma comissão mista de vereadores, engenheiros e demais interessados não teria sido aceita no plenário municipal.²² Pode-se destacar dessa polêmica a busca de Albuquerque em congregar esforços de diversos interessados nos debates sobre o código. Debate tornado possível segundo o mesmo autor pelo próprio congresso que teria reunido seus “interessados mais directos” (Congresso de Habitação I, pp. 33-34).

Conclusões

No embate das competências, ora do município, ora do estado, ora das instituições técnicas e de demais interessados, é importante perceber, nas falas do congresso, o reforço da prerrogativa do poder público em regulamentar a construção e a organização do espaço físico da cidade. Mesmo em seu “código tipo”, Albuquerque reconhece ser do poder público a tarefa de legislar sobre a divisão da cidade em zonas residenciais e industriais; a altura dos prédios em relação à largura das ruas para garantir e estabelecer sua vazão; os nivelamentos das vias para o escoamento das águas pluviais; a censura de projetos com relação aos preceitos de higiene e de estética; o zelo com “a vida dos habitantes” em relação a dispositivos de segurança de tapumes, andaimes, alicerces e sobrecargas de edifícios; bem como legislar nas questões classificadas de administrativas, segundo Albuquerque: impostos, alvarás, registros profissionais, fiscalização das construções e instalações elétricas e demais equipamentos com risco de acidentes (ibid., pp. 308-309).

O fomento da construção de tipo econômica, por meio de sociedades construtoras ou da ação governamental, de redução de áreas mínimas das peças com maior número de cômodos, de redução da espessura de paredes e pé-direito, de regulamentos distintos considerando os novos materiais e processos de construção e, ainda, de traçado sanitário aos terrenos destinados à habitação, aparece entre as diversas medidas das teses para a criação ou a revisão da legislação em vigor sobre as construções. Apesar das aproximações em torno da

questão do barateamento, notam-se, nos trabalhos selecionados, divergências entre os congressistas sobre as medidas a adotar, bem como diferenças nas indicações para as leis sobre construções: redução das áreas mínimas dos cômodos ou a manutenção dessas disposições no código Arthur Saboya pela consideração do espaço para mobiliário e locomoção, promoção da casa de tipo econômica, seja pela ação dos poderes públicos, seja pelos setores comerciais e de financiamento, ou ainda o barateamento de materiais de construção entre dispositivos de higiene e de economia.

Como entender, no entanto, a opção da maior parte dos votos sobre esses trabalhos pela formação de comissões de estudos, se não a busca em organizar consensos sobre essas disposições? Três teses, de Amador Cintra do Prado, Lysandro Pereira da Silva e Álvaro da Costa Vidigal receberam, nos votos, a recomendação da atenção dos legisladores para a revisão ou o aperfeiçoamento dos dispositivos mencionados nesses trabalhos. Já os demais, de Bruno

Simões Magro, Henrique Doria, Raul Pasmann, além da tese de Alexandre Albuquerque, tiveram, como avaliação, a formação de conselhos ou comissões técnicas de estudo da legislação voltada à promoção da habitação popular e à revisão das posturas municipais.

Apesar de uma expectativa por proposições práticas nesses trabalhos, os votos resultantes dos debates pelas comissões pareceram indicar caminhos em outra direção, e ainda que seja possível argumentar apenas pelo exame desses votos uma pouca efetividade em organizar mudanças imediatas nas regulamentações, o congresso parece ter encontrado, a exemplo da frase a seguir de Bruno Simões Magro, um objetivo em comum aos profissionais presentes em “permitir estudos e pesquisas de que possam resultar planos bem delineados, estudados com cuidado para oportuna aplicação” (ibid., p. 69), reforçando, assim, outro espaço de atuação dos técnicos, aquele do conselho especializado em questões urbanas.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0358-5222>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História. Campinas, SP/Brasil.
raqjordan@gmail.com

Notas

- (1) Conclusão semelhante à do relatório de revisão do PDE de São Paulo, entre 2016 e 2020, pela manutenção do espraiamento territorial com lacunas de serviços públicos e regularizações fundiária e habitacional (São Paulo, 2020, pp. 33-37).
- (2) Luiz Carlos Berrini Jr, engenheiro do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal, aponta um aumento de superfície da área urbana em mais de 120 km². Em 1924, a área passou de 125,12 km² a 249,46 km² em 1930 (Berrini Jr., 1950, p. 320).
- (3) As abordagens sobre essa legislação têm convergido para a percepção de uma divisão da cidade entre a legalidade e a ilegalidade, contribuindo com a manutenção de desigualdades (Rolnik, 1997; Marins, 1998). Apesar de Rolnik notar uma recepção crítica ao código municipal de obras por parte de engenheiros e arquitetos, a exemplo da sua consideração como um conjunto de “leis esparsas, sem unidade e sem originalidade”, proferida pelo próprio Alexandre Albuquerque, tais análises priorizam, em sua maioria, o conteúdo das leis e suas alterações ao longo do tempo. É importante mencionar que, embora não seja objeto deste artigo, outros trabalhos por meio de um grande levantamento de fontes têm demonstrado uma intensa participação dos munícipes em debates e negociações sobre construções e melhoramentos urbanos, contribuindo para a percepção de uma cidadania plural nesse período (Cerasoli, 2004).
- (4) Albuquerque fora eleito para a legislatura de 1936 a 1937, cassada pelo Estado Novo. Além disso, foi presidente do IE no biênio de 1935 e 1936, tendo, em seguida, assumido a diretoria da Escola Politécnica entre 1937 e 1938. Era ainda, na época, responsável pelas obras da catedral da Sé.
- (5) Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Requerimento de diploma. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/requerimento-de-diploma-340>. Acesso em: 4 mar 2021.
- (6) A Seção de Arquitetura formada também pelos engenheiros Francisco Prestes Maia e Carlos Alberto Gomes Cardim Filho terá, entre os anos 1935 e 1937, o objetivo de construir quarenta grupos escolares na cidade de São Paulo, cujos projetos receberão o estilo moderno (Freitas, 2005, pp. 210-214). Estilo defendido por Neves a partir de 1930. Premiado aquarelista no Salão Paulista de Belas Artes de 1934, também assume o cargo de professor adjunto na Escola Politécnica na cadeira de Estética, Composição geral e Urbanismo. Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Termo de contrato. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/adjunto-da-escola-6>. Acesso em: 4 mar 2021.
- (7) Entre 1921 e 1950, Simões Magro foi lente das disciplinas de Geometria descritiva, Composição geral, Construções civis e História da Arquitetura, Noções de Arquitetura e Construções civis, Higiene das habitações e Arquitetura analítica. Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Ficha do professor. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/atualizacao-de-dados-109>. Acesso em: 2 mar 2021.
- (8) Foram Secretários da Viação, Fonseca Telles em 1931 e 1932, Oliveira Coutinho em 1931 e Anhaia Mello entre 1937 e 1943. A Secretaria da Viação e Obras Públicas foi criada em 1927 a partir de um desmembramento da Secretaria de Agricultura Comércio e Obras Públicas. A secretaria foi estruturada em cinco diretorias, além de subordinar diversas repartições da capital. Entre elas, as ferrovias de propriedade do Estado como a Empresa Ferroviária Sorocabana, na qual era engenheiro Bruno Simões Magro, autor de um cartaz e uma tese no congresso. Lei n. 2.196, de 3 set 1927.

- (9) A primeira diretoria do IPA teve Augusto de Toledo na presidência; Francisco Prestes Maia, vice-presidente; Christiano Stockler das Neves, primeiro secretário; José Maria da Silva Neves como segundo secretário e Dacio Aguiar de Moraes como tesoureiro (Instituto Paulista de Architectos, 1930).
- (10) A proposta foi apresentada pelo engenheiro em um artigo no Boletim do Instituto de Engenharia em julho daquele ano (Prado, 1930, pp. 26-27). Argumentava a necessidade de uma só associação e propunha a revisão do critério do diploma de universidades reconhecidas para admissão no IE.
- (11) Em março de 1919, o IE deliberou pela organização de exposições periódicas com intuito de “tornar conhecido o progresso da engenharia”. Embora não tenham ocorrido, a primeira delas estava prevista para maio de 1920, com organização de Alexandre Albuquerque, Mario Freire, Gustavo de Lara Campos, Ranulpho Pinheiro Lima e Victor da Silva Freire. O programa previsto dividia a atuação dos engenheiros em 10 seções: 1) Literatura científica; 2) Estradas de ferro e de rodagem, pontes e viadutos; 3) Rios, canais, portos e obras marítimas; 4) Engenharia sanitária, abastecimento de água; 5) Mecânica e física, eletrotécnica, resistência de materiais; 6) Geologia, minas, metalurgia; 7) Química industrial, fábricas, agricultura; 8) Geografia, geodesia, astronomia; 9) Arquitetura, construções civis, urbanismo; 10) Economia, estatística, legislação, previdência social. Instituto de Engenharia. O Estado de S.Paulo, 22 mar 1919, p. 6. Surpreende, na seleção, uma aproximação do conteúdo curricular da Escola Politécnica, naquele ano, com exceção ao tema de urbanismo, incluído apenas em 1926. O enfoque no urbanismo será levantado ao longo das discussões da segunda edição do congresso. Embora não ocorrido, nota-se a ausência de um consenso sobre o tema, uma vez que duas propostas não teriam sido aceitas pelos congressistas pela inclusão do termo. Os títulos aprovados no II Congresso de Habitação e no I de Urbanismo parecem apontar a preferência pelo tema da habitação. A primeira, dita ao final do I Congresso de Habitação, por Alexandre Albuquerque previa o escopo de um segundo congresso de Habitação e Urbanismo, e a segunda, de José Marianno Filho indicava apenas o termo Urbanismo para o título do segundo evento, pois, de acordo com o autor, o termo incluía “architectura e habitação” (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 43-44). Como dito, ambas as propostas, no entanto, não serão isentas de intervenções pelos congressistas (São Paulo, 1926, p. 5).
- (12) Em setembro de 1930, o IPA anunciava a organização de “uma grande exposição nacional de architectura, artes decorativas e construção”, prevista para fevereiro de 1931. Apesar de não se localizar mais informações sobre a sua realização ou não, o programa preliminar previa a divisão dos temas em uma seção artística e outra industrial. O programa, ainda, buscava reunir profissionais também presentes no Congresso de Habitação de 1931: “repartições publicas federaes, estaduais e municipaes, os architectos e as firmas constructoras, os engenheiros especializados em architectura, os estudantes de architectura das escolas officiaes ou reconhecidas, os fornecedores de materiaes, aparelhos e objectos para todas as classes de edificação”. Uma iniciativa do Instituto Paulista de Architectos. Correio Paulistano, São Paulo, 26 set 1930, p. 3.
- (13) Raúl Pasmann fora secretário da Comisión Nacional de Casas Baratas nas gestões de 1925-1926, 1928-1928 e 1930-1931 (República Argentina, 1925-1926; 1928-1929; 1930-1931), época em que também atuou na comissão diretiva da Sociedade Central de Arquitectos da Argentina como vice-diretor na gestão de 1927-1928, e diretor entre 1929 e 1931. Revista de Arquitectura. Argentina, ano XIV, jan 1298, n. 85; Revista de Arquitectura. Argentina, ano XVII, jan 1231, n. 121. No IV Congreso Panamericano de Arquitectos realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1930, Pasmann atuou como delegado dessa sociedade profissional e presidiu a quarta sessão de teses com o tema da solução econômica para o problema residencial. Revista de Arquitectura, ano XVI, 1930, n. 116, p. 475.

- (14) São indicadas visitas às obras da Cia. Light em Cubatão, à Fábrica de Cimento de Perú, ao parque da Cantareira e ao Horto Florestal, com visita aos tanques de água de abastecimento dessa parte da cidade, bem como as obras da Cia City, com maior destaque para as duas construções do arquiteto Gregori Warchavchik (1931, pp. 325-332). Para uma discussão da participação desse arquiteto no congresso, consultar, José Lira (2011, pp. 256-257).
- (15) Os anais do congresso apenas listam os assuntos discutidos na conferência de Anhaia Mello: a expedição dos Atos n. 127 e n. 129 pela Prefeitura de São Paulo para regulamentar, ou coibir, as construções em arruamentos não oficiais (Congresso de Habitação, 1931; p. 300). o Ato n. 127, de 20 de março de 1931, instituiu o zoneamento, em particular, na área do Jardim Europa com a permissão apenas de construções residenciais, e o n. 129, de 21 de março do mesmo ano estabeleceu condições para a permissão de construção em ruas particulares, ou não oficiais: largura mínima de 8 metros e a necessidade de continuidade de todos os melhoramentos contidos na rua pública que lhe dava acesso como nivelação, escoamento de águas pluviais, canalizações, sarjetas, bueiros, calçamento e iluminação.
- (16) Os artigos n. 198, n. 202, n. 207 e n. 168 da Lei n. 3.427 de 1929, conhecido como Código Arthur Saboya, previam, respectivamente, as dimensões mínimas de 5 m² de área para cozinhas, 6 m² para copa e despensa, 3 m² para banheiro e latrina e aposentos de acordo com a sua quantidade na habitação entre 8 m² e 12 m². Já o artigo n. 117 estabelecia a altura do pé-direito em 3 m nos compartimentos de dormir e 2,5 m nos diurnos. O artigo n. 276 determinava a espessura de um tijolo nas paredes externas da habitação. Dimensões que permanecem, em sua maior parte, na revisão do código no ato n. 663 de 10 ago 1934, com alteração, no entanto, para área mínima das latrinas de 2 m² quando no interior da habitação, e 1,2 m² quando no exterior, bem como de diversas especificações para espessura de paredes. Em 1928, durante a discussão sobre tais dispositivos na Câmara Municipal, Alexandre Albuquerque argumentava sobre a diminuição dos cômodos como forma de evitar a superlotação, uma vez que, para o engenheiro, “a menor área dos quartos de operários” contribuía “para melhorar a hygiene social do proletario” (Anais da Câmara Municipal de São Paulo, 1928, p. 789).
- (17) Ao contrário das demais teses, o voto sobre o trabalho de Amador Cintra do Prado recebeu a indicação de criar “maiores facilidades nas disposições regulamentares vigentes”, e que os poderes públicos providenciassem “nos elementos essenciaes das construcções modificações que condusam diminuir o custo sem affectar a salubridade”. Diferença que gerou um voto, embora vencido, no debate das comissões pela percepção de uma contradição com a formação da comissão permanente da habitação popular (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 40-42).
- (18) O voto congregava também outras instituições: “O I Congresso de Habitação julga oportuna que o Instituto de Engenharia, em colaboração com as demais sociedades técnicas, e repartições técnicas municipaes e estaduais, constitua uma Comissão com o fim de promover o estudo e revisão das Posturas Municipaes e com o objetivo de atender os modernos progressos de técnica e aos interesses da collectividade” (Anais, p. 38). Já a de Marcelo Taylor Carneiro recebeu voto pela construção de bairros-jardins para o problema da habitação operária como “solução perfeita sob o ponto de vista higiênico e social” (Congresso de Habitação, 1931, p. 139).
- (19) Como discute a historiadora Marisa Carpintero, a proposta da produção de habitações pelo Estado, debatida no congresso, encontra repercussão já no ano seguinte, em uma das primeiras iniciativas da construção de moradias para operários por meio da caixa de Aposentadorias e Pensões, disposto no Decreto n. 21.326 do Governo Provisório (Carpintero, 1990, pp. 251-254).

- (20) Como bem discute Leonardo Novo, a proposição era polêmica e colocava em xeque a própria atuação de Albuquerque como vereador e participe nesses debates. A reflexão é parte do capítulo “Alexandre Albuquerque: uma trajetória entre congressos, 1920-1931”, no prelo para publicação no livro *Modernidades Espaciais em São Paulo: perspectivas urbanas e históricas*, organizado por Cidade, Arquitetura e Preservação em Perspectiva Histórica (CAPPH) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
- (21) Lysandro retira do “Plano de avenidas” de Prestes Maia a criação da “taxa de melhoria” (Maia, 1930, pp. 26-33). No entanto, a taxa foi discutida por Victor da Silva Freire (1911, pp. 142-145) para custear as obras de melhoramento da área central da cidade, em disputa no início da década de 1910 com a concorrência entre diversas propostas.
- (22) Na sessão de 3 de novembro de 1928, Alexandre Albuquerque argumentava para que a câmara enviasse o projeto para estudo do IE, além de formar uma comissão de vereadores para o exame da consolidação, em tempo superior, ao previsto no regimento (Anais, 1928, pp. 786-795), no entanto, o código foi promulgado no ano seguinte sem a apresentação desses estudos (Anais, 1929, p. 476). Para um panorama desses debates na câmara municipal, envolto por dissensos entre distintas propostas pelos vereadores, consultar Candido Campos (1998).

Referências

- III Congreso Panamericano de Architectos (1927). *Revista de Arquitectura*. Buenos Aires, ano XIII, n. 80.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e F. I da Gama Jr, 1928.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e Ruy Bloem, 1929.
- AYMONINO, C. (1973). *La vivienda racional: ponencias de los congresos CIAM, 1929-1930*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- BÉGUIN, F. (1991). As maquinarias inglesas do conforto. *Espaço e Debates*, n. 34, pp. 39-54.
- BENTHAM, J. (2008). *O panóptico. Organização de Tomaz Tadeu da Silva*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BERRINI Jr., L. C. (1950). São Paulo, cidade dispersa. *Revista do Instituto de Engenharia*. São Paulo, ano VIII, n. 91.
- BONDUKI, N. (1999). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. (2007). Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Belém, v. 12, n. 1.
- BRESCIANI, M. S. M. (2010). “Sanitarismo e configuração do espaço urbano”. In: CORDEIRO, S. L. (org.). *Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitário e urbanização (1893)*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

- CALABI, D. (2012). *História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares*. São Paulo, Perspectiva.
- CAMPOS, C. (1998). Em nome da cidade: introdução e apropriação do urbanismo nos debates da Câmara paulistana na década de 20. In: IV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. *Anais*. Campinas, Faupuccamp, cd-rom.
- CARPINTERO, M. V. T. (1990). *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil (São Paulo-1917/1940)*. Campinas. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CERASOLI, J. F. (2004). *Modernização no plural: obras públicas, tensões sociais e cidadania em São Paulo na passagem do século XIX para o XX*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CONGRESSO DE HABITAÇÃO I (1931). São Paulo, Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus.
- CONGRESSO de Habitação (1931). *O Estado de S.Paulo*, 29 maio 1931, p. 4.
- CORREIA, T. de B. (2017). O prédio de apartamentos e a moradia do operário: debates e realizações (Brasil, 1930-1960). *Anais do Museu Paulista*, nova série, v. 25, n. 3.
- DEDECCA, P. G. (2018). *Arquitetura e engajamento: o IAB, o debate profissional e suas arenas transnacionais (1920-1970)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FELDMAN, S. (2008). *Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial*. Tese de livre-docência. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FICHER, S. (2005). *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- FOI INAUGURADO o Congresso de Habitação (1931). In: Folha da Manhã, 26 maio 1931, p. 10.
- FREIRE, V. da S. (1911). Melhoramentos de S. Paulo. *Revista Politécnica*. São Paulo, v. 6, n. 33, pp. 94-145.
- _____ (1914). A cidade salubre. *Revista Politécnica*. São Paulo, n. 48, pp. 319-354.
- _____ (1918). Codigos Sanitarios e Posturas Municipaes sobre Habitações (alturas e espaços): Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 229-427.
- FREITAS, M. L. de (2005). *O lar conveniente: os engenheiros e arquitetos e as inovações espaciais e tecnológicas nas habitações populares de São Paulo (1916-1931)*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 16 jun.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 26 set.
- LIRA, J. (2011). *Warchavchik: fraturas da vanguarda*. São Paulo, Cosac Naify.
- MAIA, F. P. (1930). *Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo, Cia. Melhoramentos.
- MARINS, P. C. G. (1998). "Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras". In: SEVCENKO, N. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras. v. 3.

- MARTINS, R. C. (2013). *Concepções habitacionais em São Paulo: os saberes especializados na formação do conceito de habitação (1930-1940)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- NOVO, L. F. (2018). *Entre arte e técnica: "arquiteturas políticas" na legitimação da profissão no Brasil (1920-1930)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- O CONGRESSO de habitações vem despertando grande interesse (1931). *Folha da Manhã*, 27 maio, p. 16.
- PIRES do RIO, J. (1928). Ofício n. 681. Encaminha o relatório dos trabalhos executados pela Prefeitura durante o triênio de 1928 a 1928. São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0223-1928A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- _____ (1929). Ofício n. 733. Envia o texto "Introdução ao relatório dos trabalhos do ano de 1929". São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0176-1930A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- PRADO, A. C. do (1930). A divisão de architectura e os "architectos". *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, n. 26.
- PRIMER Congreso Argentino de Urbanismo (1936). Realizado en Buenos Aires, los días 11 a 19 octubre de 1935. Buenos Aires, Mercatali, t. 1.
- REPÚBLICA Argentina. Lei n. 9.677, outubro de 1915. REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XIV, jan. 1298, n. 85.
- REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XVI, ago. 1930, n. 116.
- REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XVII, jan. 1931, n. 121.
- RIO de Janeiro (1916). Lei n. 3.071. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1º de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 26 abr 2024.
- RIO de Janeiro (1921). Decreto Federal n. 14. 813. Rio de Janeiro, 25 de maio. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 28/5/1921*, p. 10279.
- RIO de Janeiro (1930). Decreto do Governo Provisório n. 19.398. Rio de Janeiro, 11 de novembro. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 12/11/1930*, p. 20663.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. São Paulo, Fapesp/Studio Nobel.
- SÃO PAULO (1926). *Regulamento da Escola Politécnica*. São Paulo, Diário Oficial.
- _____ (1927). Lei n. 2.196. São Paulo, 3 set 1927. São Paulo, *Diário Oficial*, 15/9/1927, p. 6839. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=66479>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1929). Lei n. 3.427. São Paulo, 19 de novembro. *Diário Oficial da Cidade de 19/11/1929*, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-3427-de-19-de-novembro-de-1929/anexo/5e2891391411926000a5995d/L3427.pdf>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1930). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.
- _____ (1931). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.

SÃO PAULO (2020). Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurbe. Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Relatório de atividades. São Paulo. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CIMPDE2020.pdf>. Acesso em: 15 jan 2021.

SOUSA, W. L. P. de (1918). Relatório de 1916 apresentado à Câmara Municipal de São Paulo. Casa Vanorden, v. 1.

Texto recebido em 31/mar/2021

Texto aprovado em 20/jun/2022

Competences in dispute: construction regulation in the I Housing Congress, 1931

Competências em disputa: regulamentação de construções no I Congresso de Habitação, 1931

Raquel Oliveira Jordan

Abstract

The article seeks to problematize the debate on the laws regulating construction in São Paulo based on the I Housing Congress of 1931, a moment of rupture in the spheres of legislative deliberation, while new legal provisions were in force. Although focused on housing, as discussed in most of the historiography, the construction regulation was the theme of theses and conferences and the object of controversies in plenary sessions, with outcomes that, frequently, were different from the results indicated in those works. The study analyzes the composition of the professionals present at the congress and the dynamics of the discussions. The aim is to contribute to studies about the topic by discussing the lack of consensus on the regulation in this debate.

Keywords: I Housing Congress; Institute of Engineering; Arthur Saboya code; urban planning legislation; São Paulo.

Resumo

O artigo busca problematizar o debate sobre as leis referentes a construções em São Paulo a partir do I Congresso de Habitação de 1931, momento de recente ruptura nas instâncias de deliberação legislativa e ao mesmo tempo que novos dispositivos legais estavam em vigor. Embora voltado à habitação, como abordado na maior parte da historiografia, a regulamentação sobre construções foi tematizada nas teses e nas conferências, além de ser objeto de polêmicas nas sessões plenárias com resultados, muitas vezes, distintos dos indicados naqueles trabalhos. A abordagem analisa a composição dos profissionais presentes no congresso, bem como as dinâmicas das discussões. Espera-se contribuir com os estudos sobre o tema ao discutir uma ausência de consensos sobre esses regulamentos nesse debate.

Palavras-chave: I Congresso de Habitação; Instituto de Engenharia; código Arthur Saboya; legislação urbanística; São Paulo.



Construction legislation as a problem

“From the blueprints, everyone was able to make sure that the ‘clandestine city’ that grew up next to the official one is bigger than this one.” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 300)

“We are in this situation: the City Council cannot establish minimum lot sizes, cannot impose a sanitary street layout, because this is an exaggeration of the right to regulation, use and enjoyment of property guaranteed by the National Constitution”. (Ibid., p. 90)

Taken from the proceedings of the First Housing Congress held in May 1931, in the city of São Paulo, the excerpts above highlight two diagnoses about the city's growth at the beginning of the 1930s, coinciding, one might say, with recent readings of its urbanization: immobility of public action on construction regulations and irregular urban expansion, in parallel to the city that was perceived on the maps and in the cadastral surveys organized by the city hall.¹ At the center of the impasse, a legislation that would be more sensitive to owner rights than to public rights supposedly represented there in the municipality's action.

Similarly, Mayor José Pires do Rio, in the years 1926 to 1930, points out an exaggerated growth of the city by reaching the milestone of one million inhabitants, and the explosive increase of 6 thousand buildings per year (Pires do Rio, 1928, p. 26), reaching 75% of houses with less than 25 years of construction (Pires do Rio, 1929, p. 2).² The time also coincides with the dissolution of the chamber of councilors made official in Decree of the Provisional Government n. 19.398 of November 1930,

as well as with the promulgation of a new municipal construction code – known as the “Arthur Saboya” code, named after the author of this consolidation of laws and the Municipal Director of Works of that period. The First Housing Congress of 1931 brought together central public authorities in this debate, such as Luiz de Anhaia Mello, appointed mayor of the city in December 1930, agents involved in writing the code such as Arthur Saboya himself, and, also, authors of public criticism of this legislation, such as engineer-architect Alexandre Albuquerque who, in addition to presenting a paper and a conference on the topic, served as president of the congress.

The event, however, did not just discuss the code but addressed various aspects of construction legislation, not just those limited to the city of São Paulo. Whether based on the authors' experience in work in the cities of São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, and others or from the analysis of legislation adopted by different countries, central aspects of the regulation on construction of that period were called into question: land regulation, improvement taxation, conditions for private subdivision, authorization of professional activity, as well as those limited to housing: hygiene, cost reduction of materials, minimum dimensions of lots and economic housing, ceiling height, cladding and thickness walls, among others.

For a part of the historiography, the 1930s inaugurated a change in the public authorities' perception of construction, understood not only as a sanitation problem but also as an urban planning one (Feldman, 2008, p. 49).³ However, the debate on legislation has been little examined in works that discuss the congress. Despite the importance of these

works for the topic, the issue of housing, especially the “popular” type, has been the main object of the approaches. Centered on the debate of proposals and concepts of housing and urbanism (Carpintero, 1990; Bonduki, 1999; Freitas, 2005; Martins, 2013), the typology of apartments (Correia, 2017), as well as the thematic convergence of economic housing in other events of the period, being mentioned, in most of the works, of the International Congresses of Modern Architecture and the Pan-American Congresses of Architects (Bonduki and Koury, 2007; Martins, 2013; Dedecca, 2018).

As Donatella Calabi discusses, several definitions of urbanism coincide in affirming its birth in the second half of the 19th century as a response to the problems identified by progressive industrialization and the rapid population increase in cities. Based on a set of instruments – projects, laws, concepts – the discipline was configured as a technical-administrative practice or, in other words, a political science emerging from its “affirmation of scientificity [...] and its ambition for obtaining it” (Calabi, 2012, p. XXVIII). According to the author, even with elastic limits, an understanding of its institutionalization can be found at precise moments: “in teaching, in the constitution of professional institutes, in moments of control of the development of the profession, in the approval of technical instruments”, but, above all, in the themes chosen over time to converge efforts around their social and political legitimation (ibid., p. XXIV). Contrary to the search for definitions, from the study

of these moments, one can reach, according to Calabi, at a history of urbanism practices – or as I seek to discuss in this article, a study of these efforts in the debate on the construction of legal instruments to the resolution of problems identified in cities –, always in play, however, with theoretical formulations.

Based on such a critical proposition, and with the objective of making the reading of legislation more complex based on the debates that constitute it, the approach proposed in this article focuses on a moment in which construction laws were placed on the agenda by specialists from the First Housing Congress of 1931. Thus, it is expected to discuss: what proposals and criticisms of these regulations were under discussion at the First Housing Congress of 1931? Who were the authors of these proposals? Did events such as the First Housing Congress of 1931 – and the debates that took place within it – have any effect on this debate constitutive of the professional field of urbanism?

To this end, the first part of the article outlines a topography of the congress participants, the main agents involved in its organization, and their occupations during that period, as well as expectations for the event. The second part focuses on the resolutions presented in the theses, the confrontation with the debates in the plenary sessions, and the resulting votes. Procedures that allow me, finally, to explore the undefinitions and disputes surrounding the formalization of construction regulations in that period and call into question the perception of a consensus around this legislation.

A congress of “technicians”

Held between May 23 and 31, 1931, the First Housing Congress was organized by the Architecture Division of the Engineering Institute (IE) of São Paulo, with official sponsorship from the city hall and the State Secretariat for Transport and Public Works. Attached to the congress, and lasting 25 days, was the Construction Materials Exhibition with the participation of engineering and architecture offices, material suppliers, construction and financing companies. In total, the congress and exhibition attracted around 246 participants, 56 exhibitors and 41 thousand visitors (Congresso de Habitação I, 1931, p. 17 and pp. 377-386). At the time, Francisco Emygdio da Fonseca Telles, an electrical and mining engineer from the University of Liège in Belgium, was president of the São Paulo Engineering Institute. Telles held the positions of director and full professor of electrotechnics at the São Paulo Polytechnic School and, shortly after the end of the congress, took over, in July, the Secretary of State for Transport and Public Works with a mandate until the following year.

Responsible for its organization, as well as for approving the regulations and themes for the theses, the executive committee of the congress, elected in January of that year, was chaired by Alexandre Albuquerque, engineer-architect graduated from the Polytechnic School in 1905, of which he was also full professor of History of Architecture and Civil Architecture, and, at the time, director at the end of his term of office of the IE Architecture Division, of which he was also its president in the biennium of 1923 and 1924, in addition to being a former councilor of the municipality in legislatures

from 1926 to 1930.⁴ The committee was formed by a secretary, José Maria da Silva Neves; by the director of the Exhibition of materials attached to the congress, Carlos A. Gomes Cardim Filho, at the time, director of the Secondary Normal School; and a treasurer, Amador Cintra do Prado, also author of a thesis presented at the congress. All of these engineer-architect graduates from the Polytechnic School of São Paulo in almost the same period: Prado in 1921, Neves in 1922, and Cardim Filho in 1925. In May, in the inaugural session of the congress, the organization was completed by the election of the board of directors, presided over by Albuquerque, and which had a vice-president and two honorary presidents.

Dacio Aguiar de Moraes, elected to the position of vice-president, was an engineer-architect trained at the Royal Higher School of Stuttgart in Germany and, at the time, had his own office, Dacio A. Moraes Construction Company, in addition to serving on the board of São Paulo Institute of Architects (IPA) as its first treasurer. In 1916, Moraes participated in the project competition for economical proletarian houses promoted by the city hall, from which he received a first-place prize in the semi-detached housing typology (Sousa, 1918, p. A39e-f). Experience, one might think, reinforced by the congress, since Moraes was also a member of the first theses committee that prepared the votes for works on economic housing. The mayor of the capital, Luiz de Anhaia Mello, author of the inaugural conference, engineer and professor at the São Paulo Polytechnic School, and the Secretary of State for Transport and Public Works at the time, and Alberto de Oliveira Coutinho, civil engineer from the same school, were appointed to honorary positions. Both former presidents of the IE, Anhaia Mello

in the biennia from 1929 to 1930 and 1933 to 1934, and Alberto Coutinho in the previous years, from 1927 to 1928.

The panel was completed by Álvaro da Costa Vidigal, an engineering graduate in 1921 from the Mackenzie School of Engineering, on the advertising reporting and the exhibition board together with Carlos Cardim Filho, as well as by Christiano Ribeiro da Luz Junior, a civil engineer graduated in 1923 from the São Paulo Polytechnic School, designated as the rapporteur of the minutes.⁵ Still, on the graphic and advertising side, Bruno Simões Magro and José Maria da Silva Neves were appointed to create the posters. Silva Neves was an engineer-architect who graduated in 1922 from the Polytechnic School, founding partner of IPA, as well as founder and professor at the São Paulo Academy of Fine Arts with Alexandre Albuquerque and Carlos Cardim Filho.

At the time, Neves combined his teaching activity with his work at the State Secretariat for Transport and Public Works, where he will be, in the years following the congress, director of the architecture section of the School Buildings Service.⁶ Bruno Simões Magro was a civil engineer at the São Paulo Polytechnic School and, at the time, an engineer at the Sorocabana Railroad, interim professor in several subjects at the Polytechnic School and president of the IPA, founded the previous year.⁷ Magro had also been the founder of IE, of which he participated in its first board of directors.

It is noted, in this composition, the presence of technical and educational institutions and public bodies focused on urban issues, four of them with the highest number of members: the São Paulo Polytechnic School, the IE, the IPA, and the State Secretariat for Transport and Public Works. Although

fewer among the organizers, the municipality was also present, including Mayor Anhaia Mello, professionals who worked at the São Paulo Academy of Fine Arts and trained at the Mackenzie School of Engineering. It is important to mention that the minutes of the congress themselves maintained the concern of indicating the technical training of the participants, publishing, next to the works, the title in civil engineer, engineer-architect, as well as, in some cases, occupation in public or private functions.

What the organizers have in common is that they held management positions in these institutions in periods prior to or shortly after the event. An indication, one might think, of the expected projection for these debates, especially if we note that both Francisco da Fonseca Telles, Alberto Oliveira Coutinho, and Luiz de Anhaia Mello held the position of Secretary of State for Transport and Public Works after presidential terms from IE, official organizer of the event,⁸ as well as, in some cases, participation in the two professional class associations: the Engineering Institute, founded in 1917, and the Paulista Institute of Architects, founded a year before the congress, in July 1930, based on the recommendations of the Panamericans Congresses of Architects.⁹ At the time, the new association was not received without controversy, such as Amador Cintra do Prado's claim that the IE Architecture Division should be recognized as the only official institution in São Paulo in defense of the professional class.¹⁰

From the debate between class associations to professional regulation, it is interesting to revisit a speech by Bruno Simões Magro at the IPA founding ceremony due to the way in which the topic of construction is

approached in a different way from what will be established by the Habitation Congress. In his speech, Magro discussed a double profile of the architect, focused on technique, but without neglecting aesthetics, and the challenge that architecture faced at the present time, according to him, increasingly utilitarian and “slowly losing its symbolic and monumental character”. And he concluded by saying that it was “impossible to separate art from construction”, and that “creating beauty is the architect’s primary function, which in all utility must be a pretext for his art” (Instituto Paulista de Architectos, 1930, p. 2).

Would such formulations contain just a rhetorical proposition? Would the presence of professionals from different institutions focused on urban issues and the professional class be an indication of a rivalry in the search to establish hierarchies in this debate that aimed to find solutions to housing problems? (Novo, 2018, p. 45.). Even though intended for the IPA installation ceremony, Simões Magro's speech seems to establish a contrast with the proposal of the IE Architecture Division to prioritize, at the congress, questions about construction, leaving the artistic point of view for a second edition that it should also include urbanism.

Presented by Alexandre Albuquerque, the restricted focus on housing issues responded, according to the engineer, to IE's previous, and frustrated, attempts to organize a broader congress on various engineering topics.¹¹ However, the “moment of reforms” was considered opportune by Albuquerque, so that “technicians [...] can show, from their special point of view, some of the paths that should be taken advantage of by managers” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 19). Álvaro da Costa

Vidigal, director of the materials exhibition, defined broader purposes for the congress shortly after it took place:

Promote the construction of economical houses; make better known the construction materials available on the market [...]; promote, through theses and their conclusions, the broadest discussion of our laws on construction, our construction processes, the greatest comfort at the lowest cost, in short, the study of all problems that concern housing, considering the supplier, the engineer, the architect, the tenant, the owner, and the community. (Ibid., p. 344)

Another speech, by Henrique Doria, reinforces a search to delimit the congress program to construction issues, however, only those considered as technical listed by the engineer as: “hygiene, economic efficiency and the technique of materials and constructive processes and the social function of housing” (ibid.). The program suggestion was formulated a few months before the congress and followed a negative assessment of the treatment of aesthetic issues “as they escape the mathematical precision of exact and scientific conclusions” (ibid., p. 14).

Furthermore, for Henrique Doria, it should be part of the objectives to “develop [...] associative organization” and put “scientific cooperativism into practice”, defined by him as something “that puts everyone's experience within reach”. Like Vidigal, Doria delimits the potentially interested groups: “[the] public, the public administration, [...] the class of architects, engineers specialized in architecture, reputable builders and, also, the industries of materials intended for constructions” (ibid., p. 13). Between technique and aesthetics,

including or not the class of builders, many of whom did not have a degree, there seems to be a dispute in the speech of these engineers over the organization of these agendas and the problems faced in the practices of professionals around construction.¹²

One of the works – sent by Argentine architect Raul Pasmann – sets the tone for the importance expected from the congress:

Attendance at Congresses held in different South American countries in which we have taken part, sending plans, models, and photographs of the constructions carried out by the National Cheap Houses Commission, have conclusively evidenced the acceptance of the building system and the technical conclusions that have been reached, so that they are cheap and within the reach of the family with limited resources, without detriment to the architectural face. (Ibid., p. 49)

We can think, based on Pasmann's speech, an expectation that the proposals defended there would be evaluated by participants, culminating not only in the deliberation of official votes but also in the legitimization and adoption of those practices.¹³ The composition of the event involving engineers, architects, medical doctors, political authorities, sectors of industry and commerce, as well as its format between the presentation of theses, the exhibition of materials from the construction industry, and the publication of votes on whether or not to endorse those works, seems to reinforce the organizers' quest to bring together demands on construction issues, whether by seeking consensus on these works or by seeking to encompass the various interested on the topic.

The reduced focus remained on the congress regulations, which aimed to “study and discuss issues related to the housing problem” (ibid., p. 15). To this end, five theses themes were chosen in addition to a free agenda, to cover those topics not officially referenced: 1) Economic housing, programs, land subdivision, districts; 2) Collective housing, apartment houses, tenants and owners; 3) Rationalization of construction materials, construction processes, standardization, comfort conditions; 4) Coding, state and municipal codes, resistance tests and reception of materials; 5) Construction financing, capital problems in construction. The titles already suggest the importance that construction regulation had in the congress, directly present in the fourth theme.

In the inaugural session, once again, the proposal for a scientific event is formulated with the aim of indicating to public managers new concepts, materials, or construction processes. The law does not escape such formulation. According to Albuquerque, a review of the standards in force in São Paulo was expected, with the removal of “archaic devices” and “the introduction of others recommended by current science”, especially for the engineer-architect, it was necessary for the laws to indicate “guidance to follow” and doesn't constitute of “‘can't' codes” (ibid., pp. 22-23).

The legislation seems to assume, in Albuquerque's speech, a central role in this expectation of organizing the demands of specialized professionals, builders, public administration, and the construction materials industry around housing issues. Since, through it, the authorized spaces for the work of graduates and non-graduates and specialists were established, as well as defining the

materials accepted in the works, facade permissions, and the limiting dimensions of the constructions.

The congress program contains 21 theses. According to the titles of the works, three addressed the topic of constructions based on legal codes: “Defense of the municipality against clandestine street construction for land speculation” by Lysandro Pereira da Silva; “Municipal Construction Codes” by Alexandre Albuquerque, and “Moiety” by Álvaro da Costa Vidigal, as well as the conference “Municipal Codes”, by Alexandre Albuquerque. In addition to these works, six dealt directly with the issue of economic housing, and another twelve addressed housing indirectly, through cheaper construction, either through the study of construction materials and processes, their standardization, and financing of housing production. In addition to these theses, lectures by Luiz de Anhaia Mello under the title “Urban planning problems that directly concern the city of S. Paulo”; by José Marianno Filho, “The mesological architecture” and by José Baptista de Almeida Prado with the theme of domestic refrigeration (ibid., p. 16; Foi inaugurado..., 1931, p. 10.).

The congress annals present not only the theses and conferences but also its administrative part: regulations, background, press coverage, minutes of plenary sessions, and official assemblies.¹⁴ Although it includes debate sessions which, in the case of construction laws, also extended to some of the mass circulation newspapers as indicated by the minutes themselves. When following these reports, there are few divergences about the work under discussion, so that, by focusing only on the official deliberation sections, we

may run the risk of perceiving the existence of consensus around the positions of participants on this legislation. However, a joint analysis of the theses and votes resulting from the deliberations allows us to enter into another reading of these debates, different from what the annals seem to demonstrate in the succinct assemblies of resolutions.

Between laws and study committees

When following the official votes, only the theses of Alexandre Albuquerque (“Municipal construction codes”), Álvaro da Costa Vidigal (“Moiety”), Amador Cintra do Prado (“Rural houses adapted to worker’s houses”), and Lysandro Pereira da Silva (“Defense of the municipality against clandestine streets construction for speculation”), would have been the subject of proposals for building regulations. However, beyond what could be expected from the titles of the works and the votes of the committees, the theses seem to have been more precise in their recommendations. This is because, in their work on the topic of affordable housing, Bruno Simões Magro, Henrique Doria, Marcelo Taylor C. de Mendonça and Raul Pasmann proposed new laws or changes to devices considered obsolete or inadequate by the authors. As well as the conferences by Anhaia Mello and Alexandre Albuquerque with proposals for the Municipal Construction Code.¹⁵

Instead of a detailed exposition of the various arguments raised in these works, I propose to follow the positions on construction

control in force at that time in São Paulo, based on the main conclusions or recommendations of the theses and their comparison with the votes approved by the commissions. Would the perception of limitations in the legislation allow us to affirm the existence of a consensus among experts in favor of revisions to the building regulations? Furthermore, which aspects of the current regulations were the subject of criticism and proposals?

As historian Marisa Carpintero (1990, pp. 193-205) discusses, concern with the cost of housing is frequently noted in the works. Line followed by Alexandre Albuquerque in his work "Municipal Construction Codes". The "popular house", according to the classification of the second article of the Arthur Saboya Code, with only three rooms – "room, kitchen and private with bathroom" – was argued by him as ineffective in addressing the problems perceived in this type of housing. The comfort, hygiene, and moral formation of the inhabitants appear as central in the engineer-architect's speech with the aim of "avoiding a life of promiscuity" and combating the emergence of tuberculosis and alcoholism. The proposal also aimed to combat the transformation of "kitchens and even private rooms" into bedrooms, reinforcing a sanitary concept for this type of housing (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 284-286).

Unlike the three-piece house, Albuquerque proposed reviewing the minimum areas of rooms provided for in the same legislation. For bedrooms, reduction of the minimum area to 7 square meters, for service areas such as dining rooms, kitchens, and bathrooms, reduction of areas at the discretion of the architects. Furthermore, the ceiling height was reduced, reaching up to two meters

in the lowest beams, and the thickness of the external walls was reduced to half a brick (*ibid.*, p. 288).¹⁶ With such changes, and the expected savings from these reductions, there would be no harm to hygiene, according to Albuquerque, in addition to avoiding discomfort with a home with just a few pieces.

Amador Cintra do Prado's thesis seemed to indicate the same direction by discussing an economy permitted in rural-type construction. According to Prado, the devices provided for houses in urban spaces differed "radically from the criteria adopted and established by rural populations" (*ibid.*, p. 81). However, he differed from Albuquerque when discussing the hygiene principles contained in the legislation. In Cintra's terms, the proposal sought to convince the practical nature of the measures in relation to hygiene: for the worker's home, "salubrity within the reach of his means", for the most favored "the details of perfection" (*ibid.*, p. 86).

Using tables and sketches of the types of housing with living room, bedroom, kitchen, and bathroom, the participant sought to demonstrate the differences in costs when the ceiling height is reduced, eliminating the ceiling lining, reducing wall thicknesses, as well as when substituting high-cost materials, such as replacing wooden floors with brick flooring, adjustments possible for rural constructions that did not demand the required permit from the urban area. However, although the use of the rural-type house may seem like a mere rhetorical resource by the author, the arguments focused, as for Albuquerque, on reducing the ceiling height, the basement, and the thickness of the walls,¹⁷ since that, as discussed by Albuquerque, the municipal building code was precise regarding the

minimum areas for bedrooms, living rooms, kitchens, and bathrooms, as well as requiring the construction of latrines in an area not adjacent to the kitchen.

The production of affordable housing was also the subject of Argentine architect Raul Pasmann's thesis based on his experience at the National Commission for Cheap Housing. Of national character and elected by the Argentine executive government, the commission was authorized to operate by Law no. 9.677 of October 1915, and at that time coordinated the construction, through state resources, of two neighborhoods of individual houses and one collective. The design of a minimum individual house adopted by the commission was two bedrooms, a living room, a dining room, a bathroom, and a kitchen. As Pasmann discussed, the occupation of such dwellings had demonstrated the existence of families with a greater number of members, making it necessary to review the legislation to include new rooms and sanitary installations, as well as reducing construction costs, use of land for those interested, changes in fee collection and payment through life insurance, among others. Changes that, for the architect, aimed to improve the "eminently social spirit" of the law (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 47-50).

Pasmann's thesis seemed to function as support for Henrique Doria's proposal to form a commission to study the "issue of worker houses" under "all its aspects" formed by "engineers, architects, industrialists, sociologists, doctors and jurists" (ibid., p. 54). Access to this housing was defended by the engineer, however, based on effective legislation to promote the activity of economic housing societies, whether through private initiative or

even through direct action by public authorities. The complexity of the problem would require, according to Henrique Doria, mutual action and not restricted to making construction cheaper through legal reforms. According to him, it was necessary: "proper legislation, both municipal, state and federal, for financing, for setting the 'minimum housing' in accordance with our local conditions, for the choice of materials and more efficient and economical construction processes" (ibid., p. 53). Complexity that would not be covered in Federal Decree n. 14. 813 in force since May 1921 to encourage companies to build houses for workers.

The proposal was justified by the author with the perception of helplessness on the part of capitalists, charitable foundations, cooperatives, legislation, in short, private initiative, and the government with economic housing. Positioning restored by part of the historiography that identifies the action of public authorities at the beginning of the 20th century, especially in the production of laws to promote the construction of towns and workers' houses or laws for housing sanitation (Rolnik, 1997, pp. 35-42; Freitas, 2005, pp. 114-119). A situation that changed, according to most works from the 1930s onwards, with proposals for the production of housing by public authorities in social policies aimed at workers under the dictatorial government of Getúlio Vargas (Bonduki, 1999, p. 136; Rolnik, 1997, pp. 170-174), as well as the perception of housing as a social issue (Feldman, 2008, pp. 86-97).

However, although fragmented, some initiatives can be identified at the end of the 19th century, in the production of housing in working-class villages by industrialists (Carpintero, 1990, pp. 97-113; Correia, 2017, p. 216), through the granting of loans, as in

the case of the Sanitation Company in Rio de Janeiro, responsible for the construction of more than five thousand houses (Carpintero, 1990, pp. 93-96), as well as linking workers' housing as part of the industry's growth strategies in the "Avenue Plane" by Prestes Maia in 1930, but whose discussions date back to the 1920s (*ibid.*, pp. 158-164).

At the Congress, however, criticism of the lack of action by the private sector and public authorities would not have been unanimous. Engineer-architect Bruno Simões Magro considered it "injustice to attribute the precarious situation of the proletarian home to the negligence of our governments", since the issue was also "verified in countries with greater resources than Brazil and considered to be better governed" (Congresso de Habitação, 1931, p. 55). In that year, Simões Magro held the position of professor at the São Paulo Polytechnical School, the presidency of the Paulista Institute of Architects, and the role of technical architectural advisor at Sorocabana Railroad Company. As researcher Maria Luiza Freitas discusses (2005, pp. 139-149), Simões Magro was an agent inserted in the debates on architecture at that time around the ideal type of the minimal house – isolated, collective, semi-detached or in height – or even in its architectural feature – modernist, futurist or neocolonial.

The economic aspect, as Freitas notes, takes on several dimensions in Simões Magro's speech, for whom doubts regarding the viability of buildings with a very small area were the main object of disagreement among experts at that time. It is on this aspect that the author will mobilize the thesis of the German architect Ernest May, defended at the III Congress of

Modern Architecture recently held in Frankfurt. The limit in the reduction of the area is again central among the excerpts that Simões Magro takes from May to think about the problem of the economic house. In his thesis, the author seems to present a different position in relation to other authors in terms of making construction cheaper.

The simple saving of materials – with frequent replacement by those of inferior quality – could only be accepted, for Simões Magro, in rental houses or temporary shelters for workers in works in progress, and it is not uncommon, counters the architect himself, to observe its use in areas that are difficult to monitor or in those far from centers, with fewer construction restrictions according to the current building code. This is because, for the author, the technician who set out to "solve the problem of economic housing" should not neglect his "responsibility as a shaper of the social environment" (Congresso de Habitação I, 1931, p. 57). The relationship between hygiene and morality as a priority aspect in the production of the economic house, as perceived in Alexandre Albuquerque's speech, was also taken up by Magro as something already established and accepted among experts, such as the quote from the report on Popular Houses of 1906 by Everardo Backeuser who recommended greater rigor in sanitary prescriptions in workers' homes.

Unlike Albuquerque and Prado, for Simões Magro it would not be recommended to reduce the areas of the rooms beyond what is foreseen in the codes of the state and municipality of São Paulo since these would have taken into account the spaces for furniture and mobility of the residents. In his proposal for

the railway workers' houses in Mayrink, Simões Magro considered the minimum dimensions of the areas provided for the rooms in the 1929 building code, as well as their arrangement on the lot. However, following the example of the proposal for the rural house in Cintra do Prado and Albuquerque's calculations, Magro also makes suggestions for making construction cheaper through changes to the municipal building code to reduce wall thickness and ceiling height.

Despite the precise indications for revisions in the legislation, the theses of Bruno Simões Magro, Henrique Doria, and Raul Pasmann received votes for the formation of a "Permanent Council for Popular Housing". This direction was also followed in the votes on Alexandre Albuquerque's thesis for the formation of a commission to study and review municipal ordinances under the organization of IE.¹⁸ Although the recommendation on the commissions seems to follow the proposal presented by Raul Pasmann at the National Commission for Cheap Homes, there is a concern with a mixed composition, approximating Henrique Doria's proposal:

The First Housing Congress concludes that in order to carry out a conscientious study of the problem of popular housing, it is advisable to establish a permanent Council for Popular Housing, which would include engineers, architects, industrialists, sociologists, doctors, jurists, etc. and which must bring together all the best that exists in foreign legislation, adaptable to our environment, always maintaining the eminently social spirit of the idea. (Ibid., p. 47)¹⁹

Another inadequacy of the legislation was raised in Álvaro da Costa Vidigal's thesis based on the appearance of new materials

and construction processes, especially in reinforced cement constructions, whose precise calculation of the external walls for just one building would make it impossible, according to the author, to comply with the provision of the half-thickness wall between neighbors for the first to build, as provided for in article no. 580 of the Civil Code. For Vidigal, an adjustment to the legislation was necessary so that the article would not be applied to constructions with this material, such as the Argentine Civil Code – source of the article in question according to jurist João Luiz Alves, cited in the author's thesis – which established the condition that the first wall be made of brick or stone.

A similar perception was defended by Alexandre Albuquerque, from the point of view, however, of the construction of municipal building codes. The requirements of the codes should, according to the author, "evolve with science and architecture, both in constant movement" (Congresso de Habitação. 1931, pp .306-307). The appearance of new materials such as steel and reinforced concrete, and the constructions created from them: skyscrapers, hangars, "Eiffel towers" would denote to the engineer-architect the need for changes in legal provisions on constructions, also based, according to Albuquerque, on the aesthetics and technique of the vault and arch.

In his conference, the author argued that, with 595 articles, the requirements of the code made inspection by municipal employees difficult and facilitated a "tendency towards fraud" (Ibid. 1931, p. 302). Unfair and demoralized, for Albuquerque the legal provisions lacked a practical value that corresponded to the current demands of professional activity, only possible according to the engineer-architect, through the elaboration

of the devices tailored to his needs. Among his proposals was the creation of legislation in a centralized manner based on a general code, which he called a “type code”, following the example of other works at the Congress on the rationalization and standardization of materials and construction processes. The code would be complemented by the state secretariats and municipal departments in the promulgation of ordinances on the particular issues of each municipality.²⁰ It thus removed the drafting of legal provisions from the competence of municipal and state legislators and, with it, the fear of validating “fifty-year-old positions” or the permanence of laws that were “harmless, harmful, contrary to the latest scientific discoveries, or at odds with the latest materials created by modern industry” (ibid., p. 305).

As historian Maria Stella Bresciani (2010, pp. 28-32) discusses, the defense of an authoritarian and centralizing state was not strange to the proposals of public health professionals in the first half of the 19th century. The “sanitary issue”, as defined in the 1840s by the English lawyer Edwin Chadwick, through the association between the shape of the environment and the incidence of diseases, poverty, and behaviors considered harmful by poor workers, recognized the possibilities of technique, in controlling of the physical environment, especially control of the workers' homes, a powerful political instrument. Supporter of the proposals of philosopher Jeremy Bentham – author of reflections on the “panopticon” as an idea of architecture that, on different scales, in buildings or encompassing the city, would function as an instrument for controlling behavior through the ever-present sensation of a watchful eye (Bentham, 2008, pp. 17-20) –, for Chadwick, the “sanitary issue”

was established through devices for organizing physical space and promoting domestic comfort (legal postures, sanitation works, plumbing of water, electricity, among others), contributing to insidious surveillance of the population's habits (Béguin, 1991, pp. 39-54).

On another scale, no longer that of the house, but also encompassing the city, Lysandro Pereira da Silva's (1931) thesis also addressed the issue of the municipality's competence in proposals on hygiene and urban aesthetics or, in other terms, as argued the municipal engineer, the ineffectiveness of the laws in force in controlling the opening of new streets (Congresso de Habitação I, 1931, p. 88). Street construction without recognition by public authorities, as well as private construction on these roads, were identified by the author as a problem arising from land speculation in the city, with an increasing increase in its border areas.

The perception, as discussed (2010, pp. 24-26), was not recent. The theme already appeared in articles by Victor Freire in the 1910s in approaches to legislation and proposals for urban intervention. Director of works for the municipality between 1889 and 1926, in the article “Improvements of S. Paulo”, Freire wondered if it would be possible for “the population of a modern city to grow indefinitely?” (Freire, 1911, p. 126). The question taken from French urban planner Eugène Henárd discussed the importance of conserving open areas for the future – and planned – growth of cities. As well as, in “The healthy house”, an article from the same period, Freire argues for a change in the understanding of the relationship between the street and the house in the production of hygiene and the economy of buildings, which

is not possible to be achieved, according to the municipal engineer, based on the application of the geometric concepts of the “straight line” and the “chess” system to streets construction (Freire, 1914, pp. 349-354).

It is also part of the article “Sanitary Codes and municipal ordinances on housing” from 1918 due to the increase in the cost of living with an exaggerated growth of the city: “the greater the city's population, the higher the unit price” of housing. This implied Freire's proposal to, without extremes, condense “the largest number of inhabitants [...] on a certain surface” for the best land yield (Freire, 1918, p. 240). To these questions, Lysandro (1931) adds the debate about the competence of public authorities to legislate on the opening of streets and buildings.

As Lysandro continues, there would be no doubt among experts, including those present at the congress, regarding the need to regulate construction elements. However, this was not observed in the land requirements. The author elaborates on topographic and geological conditions as central to the hygiene of housing, due to the better distribution of free spaces, aeration, and lighting inside. Conditions that required, for the engineer, a sanitary layout of the streets with rainwater and wastewater drainage, as well as the prior calculation of the width of the roads, the shape, and size of the lots.

From the perception of urban problems resulting from land speculation, as also present in Victor Freire about the exaggerated growth of the city, Lysandro Pereira proposed a “perfect solution”, in the author's terms, such as the formal prohibition of construction and the exclusive right of the municipality in opening streets based on a general plan for a reduced

area of the city that would increase, over time, by charging an “improvement fee” to cover the costs of street works as this growth occurs.²¹ However, the current situation of the presence of unofficial streets required, according to Lysandro, a second proposal: for the author, without prejudice to the principle that provided for the opening of roads as public competence, the municipality could carry out, at the request of interested parties, the review of streets and their officialization through the creation of a prohibitive tax as a way of promoting a demoralization of these practices.

In addition to concerns about the hygiene of roads and buildings, the author seemed to seek to reinforce the legitimacy of municipal action – maintained in the vote on the thesis – in controlling urban expansion and in formulating aesthetic and sanitary proposals (Congresso de Habitação I, 1931, p. 87). To this end, he articulated, in his proposal, the mention of municipal powers over private construction, regulated in article no. 572 of the Civil Code of 1916, in force at that time. Action provided for in Act n. 129 when listing the procedures for making these roads official and, however, subject to criticism of abuse of construction rights, as Lysandro argued by citing the April 1931 legal opinion prepared by Vicente Ráo, professor at the São Paulo Law School, which, in turn, guided the formalization of a protest in court against the measure.

From the publication of newspaper clippings of the time in the congress annals, it can be seen that discussions about the powers of the municipality, the state, or even the federal government in regulating construction, opening roads, and general

plans as highlighted in the theses by Alexandre Albuquerque and Lysandro Pereira, extended beyond the conference rooms. Therefore, it is still interesting to observe a letter read at the opening of the plenary sessions, and sent by a group of municipal engineers with a declaration of disinterest in the work under discussion. Signed by Lysandro Pereira himself, the letter was mentioned again in the discussion of the votes on Alexandre Albuquerque's thesis, which received support from some of the engineers mentioned (*ibid.*, p. 33).

Added to this statement was the exchange of statements between Arthur Saboya and Alexandre Albuquerque surrounding the debates on the municipal construction code. In a critical tone about Alexandre Albuquerque's propositions, Arthur Saboya, director of municipal works and author of the consolidation of the code, argued that there had been enough time to debate this legislation both in the municipal council and in class institutions that, almost four years after the beginning of these debates, they would not have formulated an opinion on the law (*Congresso de Habitação...*, 29 maio 1931., p. 4). When disagreeing with the narrative, Albuquerque considered such words as an "attack letter", since his proposal by a mixed commission of councilors, engineers and other interested parties would not have been accepted in the municipal plenary.²² One can highlight from this controversy Albuquerque's quest to bring together the efforts of various interested in debates about the code. Debate made possible according to the same author by the congress itself that brought together its "most directly interested parties" (*Congresso de Habitação I*, pp. 33-34).

Conclusions

In the clash of competencies, sometimes of the municipality, the state, sometimes of technical institutions and other interested parties, it is important to perceive, in the speeches of the Congress, the reinforcement of the prerogative of the public authorities in regulating the construction and organization of the physical space of the city. Even in its "type code", Albuquerque recognizes that falls to the public authorities the task of legislating the division of the city into residential and industrial zones; the height of the buildings in relation to the width of the streets to guarantee and establish their flow; the leveling of roads for rainwater drainage; the censorship of projects in relation to hygiene and aesthetic precepts; care for "the lives of the inhabitants" in relation to safety devices for sidings, scaffolding, foundations, and building overheads; as well as legislating on issues classified as administrative, according to Albuquerque: taxes, permits, professional registrations, inspection of constructions and electrical installations and other equipment with a risk of accidents (*ibid.*, pp. 308-309).

The promotion of economic construction, through construction companies or government action, by reducing the minimum areas of parts with the largest number of rooms, by reducing the thickness of walls and ceiling height, by different regulations considering new materials and construction processes, and also the sanitary layout of land intended for housing, appears among the various measures in the theses for the creation or review of current legislation on construction. Despite the approaches around the issue of

cheapening, in the selected works, divergences between participants on the measures to be adopted can be noted, as well as differences in the indications for construction laws: reduction of the minimum areas of rooms or the maintenance of these provisions in the Arthur Saboya code for the consideration of space for furniture and locomotion, promotion of the economic type house, whether through the action of public authorities, or by the commercial and financing sectors, or even the cheapening of construction materials among hygiene and saving devices.

How can we understand, however, the option of the majority of votes on these works for the formation of study commissions, if not the attempt to organize consensus on these provisions? Three theses, by Amador Cintra do Prado, Lysandro Pereira da Silva, and Álvaro da Costa Vidigal, received, in the votes, the recommendation for the attention of legislators to review or improve the devices mentioned

in these works. The others, by Bruno Simões Magro, Henrique Doria, and Raul Pasmann, in addition to Alexandre Albuquerque's thesis, had, as an evaluation, the formation of councils or technical commissions to study legislation aimed at promoting popular housing and reviewing municipal ordinances.

Despite an expectation for practical propositions in these works, the votes resulting from the debates by the committees seemed to indicate paths in another direction, and although it is possible to argue just by examining these votes that there is little effectiveness in organizing immediate changes in regulations, the Congress seems to have found, like the following phrase by Bruno Simões Magro, a common objective for the professionals present in “allowing studies and research that can result in well-designed plans, carefully studied for timely application” (ibid., p. 69), reinforcing, thus, another space for technicians to act, that of the council specializing in urban issues.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0358-5222>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História. Campinas, SP/Brasil.
raqjordan@gmail.com

Notes

- (1) Conclusion similar to that of the São Paulo PDE review report, between 2016 and 2020, due to the maintenance of territorial sprawl with gaps in public services and land and housing regularization (São Paulo, 2020, pp. 33-37).
- (2) Luiz Carlos Berrini Jr., engineer at the City Hall's Urban Planning Department, points out an increase in the surface area of the urban area by more than 120 km². In 1924, the area went from 125.12 km² to 249.46 km² in 1930 (Berrini Jr., 1950, p. 320).
- (3) Approaches to this legislation have converged on the perception of a division of the city between legality and illegality, contributing to the maintenance of inequalities (Rolnik, 1997; Marins, 1998). Although Rolnik notes a critical reception of the municipal construction code by engineers and architects, such as its consideration as a set of "sparse laws, without unity and without originality", given by Alexandre Albuquerque himself, such analyses prioritize, for the most part, the content of laws and their changes over time. It is important to mention that, although it is not the subject of this article, other works through a large survey of sources have demonstrated intense participation of citizens in debates and negotiations about urban constructions and improvements, contributing to the perception of plural citizenship during this period (Cerasoli, 2004).
- (4) Albuquerque had been elected to the legislature from 1936 to 1937 but was revoked by the Estado Novo. Furthermore, he was president of the IE in the 1935 and 1936 biennium, having then assumed the directorship of the Polytechnic School between 1937 and 1938. At the time, he was also responsible for the works on the Sé cathedral.
- (5) Historical Archive of the Polytechnic School. Diploma application. Available at: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/requerimento-de-diploma-340>. Accessed on: March 4, 2021.
- (6) The Architecture Section also formed by engineers Francisco Prestes Maia and Carlos Alberto Gomes Cardim Filho will, between 1935 and 1937, have the objective of building forty school groups in the city of São Paulo, whose projects will have a modern style (Freitas, 2005, pp. 210-214). A style defended by Neves from 1930 onwards. Awarded watercolorist at the 1934 Salão Paulista de Belas Artes, he also took on the position of assistant professor at the Polytechnic School in the chair of Aesthetics, General Composition, and Urbanism. Historical Archive of the Polytechnic School. Term of contract. Available at: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/adjunto-da-escola-6>. Accessed on: March 4, 2021.
- (7) Between 1921 and 1950, Simões Magro taught the subjects of Descriptive Geometry, General Composition, Civil Constructions and History of Architecture, Notions of Architecture and Civil Constructions, Housing Hygiene and Analytical Architecture. Historical Archive of the Polytechnic School. Professor's folder. Available at: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/atualizacao-de-dados-pessoais-109>. Accessed on: March 2, 2021.
- (8) The Secretaries of Transport were Fonseca Telles in 1931 and 1932, Oliveira Coutinho in 1931, and Anhaia Mello between 1937 and 1943. The Secretariat of Transport and Public Works was created in 1927 from a split from the Secretariat of Agriculture, Commerce and Public Works. The secretariat was structured into five directorates, in addition to reporting to several departments in the capital. Among them, were state-owned railways such as Empresa Ferroviária Sorocabana, in which Bruno Simões Magro was an engineer, author of a poster, and a thesis at the congress. Law n. 2,196, of September 3rd. 1927.

- (9) The first IPA board had Augusto de Toledo as president; Francisco Prestes Maia, as vice-president; Christiano Stockler das Neves, as first secretary; José Maria da Silva Neves as second secretary and Dacio Aguiar de Moraes as treasurer (Instituto Paulista de Architectos, 1930).
- (10) The proposal was presented by the engineer in an article in the Bulletin of the Engineering Institute in July of that year (Prado, 1930, pp. 26-27). He argued the need for a single association and proposed a review of the criteria for diplomas from recognized universities for admission to the IE.
- (11) In March 1919, the IE decided to organize periodic exhibitions with the aim of “making engineering progress known”. Although they did not occur, the first of them was scheduled for May 1920, organized by Alexandre Albuquerque, Mario Freire, Gustavo de Lara Campos, Ranulpho Pinheiro Lima, and Víctor da Silva Freire. The planned program divided the engineers' work into 10 sections: 1) Scientific literature; 2) Railways and highways, bridges and viaducts; 3) Rivers, canals, ports and maritime works; 4) Sanitary engineering, water supply; 5) Mechanics and physics, electrical engineering, resistance of materials; 6) Geology, mines, metallurgy; 7) Industrial chemistry, factories, agriculture; 8) Geography, geodesy, astronomy; 9) Architecture, civil constructions, urban planning; 10) Economy, statistics, legislation, social security. Institute of Engineering. O Estado de S. Paulo, 22 March. 1919, p. 6. What is surprising in the selection is an approximation of the curricular content of the Polytechnic School that year, with the exception of the topic of urbanism, which was only included in 1926. The focus on urbanism will be raised throughout the discussions of the second edition of the congress. Although it did not occur, there was a lack of consensus on the topic, since two proposals would not have been accepted by participants due to the inclusion of the term. The titles approved for a Second Housing Congress and a First Urbanism Congress seem to indicate the preference for the housing theme. The first, said at the end of the First Housing Congress, by Alexandre Albuquerque foresaw the scope of a second Housing and Urbanism Congress, and the second, by José Marianno Filho, indicated only the term Urbanism for the title of the second event, since, according with the author, the term included “architecture and housing” (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 43-44). As stated, both proposals, however, will not be exempt from interventions by participants (São Paulo, 1926, p. 5).
- (12) In September 1930, the IPA announced the organization of “a major national exhibition of architecture, decorative arts, and construction”, scheduled for February 1931. Although no further information was found on whether or not it took place, the preliminary program foresaw the division of themes into an artistic and an industrial section. The program also sought to bring together professionals also present at the 1931 Congresso de Habitação: “federal, state and municipal public departments, architects and construction firms, engineers specializing in architecture, architecture students from official or recognized schools, suppliers of materials, devices, and objects for all classes of buildings”. An initiative by the Instituto Paulista de Architectos. Correio Paulistano, São Paulo, 26 September, 1930, p. 3.
- (13) Raúl Pasmann was secretary of the Comisión Nacional de Casas Baratas during the administrations of 1925-1926, 1928-1928, and 1930-1931 (Argentine Republic, 1925-1926; 1928-1929; 1930-1931), a time when he also served on the steering committee of the Central Society of Architects of Argentina as deputy director in the 1927-1928 administration, and director between 1929 and 1931. Revista de Arquitectura. Argentina, year XIV, Jan. 1298, n. 85; Architecture Magazine. Argentina, year XVII, Jan. 1231, n. 121. At the IV Congreso Panamericano de Arquitectos held in the city of Rio de Janeiro in 1930, Pasmann acted as a delegate of this professional society and presided over the fourth thesis session on the theme of an economic solution to the residential problem. Revista de Arquitectura, year XVI, Aug. 1930, n. 116, p. 475.

- (14) Visits to Cia. Light's works in Cubatão, the Perús cement factory, Cantareira park, and Horto Florestal are indicated, with visits to the water supply tanks in that part of the city, as well as Cia City's works, with greater emphasis on the two buildings by architect Gregori Warchavchik (1931, pp. 325-332). For a discussion of this architect's participation in the congress, see José Lira (2011, pp. 256-257).
- (15) The congress annals only list the subjects discussed at the Anhaia Mello conference: the issuance of Acts n. 127 and n. 129 by the City of São Paulo to regulate, or prohibit, construction in unofficial streets (Congresso de Habitação, 1931; p. 300). Act n. 127, of March 20, 1931, instituted zoning, in particular, in the Jardim Europa area with permission only for residential construction, and n. 129, of March 21 of the same year, established conditions for permission to build on private or unofficial streets: minimum width of 8 meters and the need for continuity of all improvements contained in the public street that gave access, such as leveling, drainage of rainwater, pipes, gutters, manholes, paving and lighting.
- (16) Articles n. 198, no. 202, n. 207 and n. 168 of Law n. 3.427 of 1929, known as the Arthur Saboya Code, provided, respectively, the minimum dimensions of 5 m² of area for kitchens, 6 m² for dining room and pantry, 3 m² for bathroom and latrine and rooms according to their quantity in the dwelling between 8 m² and 12 m². Article n. 117 established the ceiling height at 3 m in sleeping compartments and 2.5 m in daytime compartments. Article n. 276 determined the thickness of a brick on the external walls of the house. Dimensions that remain, for the most part, in the revision of the code in Act n. 663 of 10 Aug. 1934, with changes, however, to a minimum latrine area of 2 m² when inside the house, and 1.2 m² when outside, as well as different specifications for wall thickness. In 1928, during the discussion about such devices in the City Council, Alexandre Albuquerque argued about reducing the number of rooms as a way of avoiding overcrowding, since, for the engineer, "the smaller area of the workers' rooms" contributed "to improving the social hygiene of the proletariat" (Anais da Câmara Municipal de São Paulo, 1928, p. 789).
- (17) Contrary to the other theses, the vote on the work of Amador Cintra do Prado received the indication of creating "greater facilities in the current regulatory provisions", and that public authorities provide "in the essential elements of constructions modifications that lead to reducing the cost without affecting healthiness." A difference that generated a vote, although defeated, in the commissions' debate due to the perception of a contradiction with the formation of the permanent commission on popular housing (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 40-42).
- (18) The vote also brought together other institutions: "The I Congresso de Habitação deems it opportune that the Engineering Institute, in collaboration with other technical societies, and municipal and state technical departments, constitute a Commission with the aim of promoting the study and review of Municipal Ordinances and with the aim of meeting modern technical progress and the interests of the collectivity" (Annals, p. 38). Meanwhile, Marcelo Taylor Carneiro received a vote for the construction of garden neighborhoods for the problem of working-class housing as a "perfect solution from a hygienic and social point of view" (Congresso de Habitação, 1931, p. 139).
- (19) As historian Marisa Carpintero discusses, the proposal for the production of housing by the State, debated at the congress, found repercussions the following year, in one of the first initiatives to build housing for workers through the Retirement and Pension Fund, set out in the Decree no. 21.326 of the Provisional Government (Carpintero, 1990, pp. 251-254).

- (20) As Leonardo Novo rightly discusses, the proposition was controversial and called into question Albuquerque's own role as a councilor and participant in these debates. The reflection is part of the chapter "Alexandre Albuquerque: uma trajetória entre congressos, 1920-1931", in press for publication in the book *Modernidades Espaciais em São Paulo: perspectivas urbanas e históricas*, organized by Cidade, Arquitetura e Preservação em Perspectiva Histórica (CAPPH) from the Federal University of São Paulo (Unifesp).
- (21) Lysandro takes the creation of the "improvement taxation" from Prestes Maia's "Avenue Plan" (Maia, 1930, pp. 26-33). However, the fee was discussed by Victor da Silva Freire (1911, pp. 142-145) to fund the improvement works in the central area of the city, in dispute at the beginning of the 1910s with competition between several proposals.
- (22) In the session of November 3, 1928, Alexandre Albuquerque argued for the chamber to send the project for study by the IE, in addition to forming a commission of councilors to examine the consolidation, in a longer period of time than foreseen in the regulations (Anais, 1928, pp. 786-795), however, the code was promulgated the following year without the presentation of these studies (Anais, 1929, p. 476). For an overview of these debates in the city council, surrounded by dissent between different proposals by councilors, see Candido Campos (1998).

References

- III Congreso Panamericano de Architectos (1927). *Revista de Arquitectura*. Buenos Aires, ano XIII, n. 80.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e F. I da Gama Jr, 1928.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e Ruy Bloem, 1929.
- AYMONINO, C. (1973). *La vivienda racional: ponencias de los congresos CIAM, 1929-1930*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- BÉGUIN, F. (1991). As maquinarias inglesas do conforto. *Espaço e Debates*, n. 34, pp. 39-54.
- BENTHAM, J. (2008). *O panóptico. Organização de Tomaz Tadeu da Silva*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BERRINI Jr., L. C. (1950). São Paulo, cidade dispersa. *Revista do Instituto de Engenharia*. São Paulo, ano VIII, n. 91.
- BONDUKI, N. (1999). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. (2007). Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Belém, v. 12, n. 1.
- BRESCIANI, M. S. M. (2010). "Sanitarismo e configuração do espaço urbano". In: CORDEIRO, S. L. (org.). *Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitário e urbanização (1893)*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

- CALABI, D. (2012). *História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares*. São Paulo, Perspectiva.
- CAMPOS, C. (1998). Em nome da cidade: introdução e apropriação do urbanismo nos debates da Câmara paulistana na década de 20. In: IV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. *Anais*. Campinas, Faupuccamp, cd-rom.
- CARPINTERO, M. V. T. (1990). *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil (São Paulo-1917/1940)*. Campinas. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CERASOLI, J. F. (2004). *Modernização no plural: obras públicas, tensões sociais e cidadania em São Paulo na passagem do século XIX para o XX*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CONGRESSO DE HABITAÇÃO I (1931). São Paulo, Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus.
- CONGRESSO de Habitação (1931). *O Estado de S.Paulo*, 29 maio 1931, p. 4.
- CORREIA, T. de B. (2017). O prédio de apartamentos e a moradia do operário: debates e realizações (brasilBrasil, 1930-1960). *Anais do Museu Paulista*, nova série, v. 25, n. 3.
- DEDECCA, P. G. (2018). *Arquitetura e engajamento: o IAB, o debate profissional e suas arenas transnacionais (1920-1970)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FELDMAN, S. (2008). *Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial*. Tese de livre-docência. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FICHER, S. (2005). *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- FOI INAUGURADO o Congresso de Habitação (1931). In: Folha da Manhã, 26 maio 1931, p. 10.
- FREIRE, V. da S. (1911). Melhoramentos de S. Paulo. *Revista Politécnica*. São Paulo, v. 6, n. 33, pp. 94-145.
- _____ (1914). A cidade salubre. *Revista Politécnica*. São Paulo, n. 48, pp. 319-354.
- _____ (1918). Codigos Sanitarios e Posturas Municipaes sobre Habitações (alturas e espaços): Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 229-427.
- FREITAS, M. L. de (2005). *O lar conveniente: os engenheiros e arquitetos e as inovações espaciais e tecnológicas nas habitações populares de São Paulo (1916-1931)*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 16 jun.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 26 set.
- LIRA, J. (2011). *Warchavchik: fraturas da vanguarda*. São Paulo, Cosac Naify.
- MAIA, F. P. (1930). *Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo, Cia. Melhoramentos.
- MARINS, P. C. G. (1998). "Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras". In: SEVCENKO, N. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras. v. 3.

- MARTINS, R. C. (2013). *Concepções habitacionais em São Paulo: os saberes especializados na formação do conceito de habitação (1930-1940)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- NOVO, L. F. (2018). *Entre arte e técnica: "arquiteturas políticas" na legitimação da profissão no Brasil (1920-1930)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- O CONGRESSO de habitações vem despertando grande interesse (1931). *Folha da Manhã*, 27 maio, p. 16.
- PIRES do RIO, J. (1928). Ofício n. 681. Encaminha o relatório dos trabalhos executados pela Prefeitura durante o triênio de 1928 a 1928. São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0223-1928A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- _____ (1929). Ofício n. 733. Envia o texto "Introdução ao relatório dos trabalhos do ano de 1929". São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0176-1930A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- PRADO, A. C. do (1930). A divisão de architectura e os "architectos". *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, n. 26.
- PRIMER Congreso Argentino de Urbanismo (1936). Realizado en Buenos Aires, los días 11 a 19 octubre de 1935. Buenos Aires, Mercatali, t. 1.
- REPÚBLICA Argentina. Lei n. 9.677, outubro de 1915. REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XIV, jan. 1298, n. 85.
- REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XVII, jan. 1931, n. 121.
- REVISTA de Arquitectura. Buenos Aires, ano XVI, ago. 1930, n. 116.
- RIO de Janeiro (1916). Lei n. 3.071, Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1º de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 26 abr 2024.
- RIO de Janeiro (1921). Decreto Federal n. 14. 813. Rio de Janeiro, 25 de maio. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 28/5/1921*, p. 10279.
- RIO de Janeiro (1930). Decreto do Governo Provisório n. 19.398. Rio de Janeiro, 11 de novembro. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 12/11/1930*, p. 20663.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. São Paulo, Fapesp/Studio Nobel.
- SÃO PAULO (1926). *Regulamento da Escola Politécnica*. São Paulo, Diário Oficial.
- _____ (1927). Lei n. 2.196. São Paulo, 3 set 1927. São Paulo, *Diário Oficial*, 15/9/1927, p. 6839. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=66479>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1929). Lei n. 3.427. São Paulo, 19 de novembro. *Diário Oficial da Cidade* de 19/11/1929, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-3427-de-19-de-novembro-de-1929/anexo/5e2891391411926000a5995d/L3427.pdf>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1930). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.
- _____ (1931). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.

SÃO PAULO (2020). Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurbe. Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Relatório de atividades. São Paulo. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CIMPDE2020.pdf>. Acesso em: 15 jan 2021.

SOUSA, W. L. P. de (1918). Relatório de 1916 apresentado à Câmara Municipal de São Paulo. Casa Vanorden, v. 1.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author herself.

Received: March 31, 2021

Approved: June 20, 2022

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto: alocação de recursos financeiros em ODS

The Ribeirão Preto Metropolitan Region: allocation of financial resources to SDGs

Erasmo José Gomes [1]

Resumo

Este trabalho visa propor um método de identificação e mensuração da destinação de recursos financeiros, entre 2016 e 2020, por parte dos 34 municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Com o intuito de testar a adequação do método proposto ao objetivo pretendido, selecionou-se o ODS 11 – cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Como resultado da aplicação do método proposto, foi possível evidenciar, em termos de volume de recursos financeiros alocados, a importância ou a prioridade relativa atribuída pelos municípios da RMRP para o atendimento aos ODSs, em particular, ao ODS 11. Assim, constatou-se que as metas 11.1, 11.3 e 11.a representaram 78,7% do dispêndio total verificado.

Palavras-chave: região metropolitana; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); gestão pública.

Abstract

The present work aims to propose a method for identifying and measuring the allocation of financial resources, between 2016 and 2020, by the 34 municipalities in the Ribeirão Preto Metropolitan Region (RPMR) to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). To test the suitability of the proposed method for the intended objective, SDG 11 was selected – inclusive, safe, resilient, and sustainable cities and communities. As a result of the application of the proposed method, it was possible to highlight, in terms of the volume of allocated financial resources, the relative importance or priority attributed by the RPMR municipalities to meeting the SDGs, in particular, SDG 11. Thus, it was found that the goals 11.1, 11.3, and 11.a represented 78.7% of the total expenditure.

Keywords: metropolitan region; Sustainable Development Goals (SDGs); public administration.



Introdução

A história das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil remonta aos anos 1970, quando foram instituídas pelo Governo Federal visando avançar o desenvolvimento do país. Assim, em 1973, foram criadas as primeiras RMs brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, foi a vez da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2023), o Brasil conta com 77 RMs: três (ou 3,9%) na Região Centro-Oeste; 27 (ou 35,1%) na Região Nordeste; 10 (ou 13,0%) na Região Norte; 13 (16,9%) na Região Sudeste; 24 (ou 31,2%) na Região Sul. O foco de atuação das RMs no Brasil, conforme disposto pela Constituição Federal (Brasil, 1988) em consonância com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e o Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2015), deve se basear nas chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Mais recentemente, a instituição de RMs tem sido um instrumento de política igualmente utilizado por governos subnacionais. O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, passou a utilizar esse instrumento com maior ênfase a partir de 2011, visando ao estabelecimento de um novo arranjo político-institucional para o planejamento e a promoção do desenvolvimento regional-territorial. O referido Estado, de maior desenvolvimento relativo do Brasil, conta com nove RMs, instituídas entre os anos de 1973 e de 2021. São elas: São Paulo; Baixada Santista; Campinas; Vale do Paraíba e Litoral Norte; Sorocaba; Ribeirão Preto; São José do Rio Preto; Piracicaba; e Jundiaí. A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP),

objeto deste estudo, foi instituída em julho de 2016, reúne 34 municípios e conta com uma população de, aproximadamente, 1,65 milhão de habitantes (IBGE, 2022). Contudo, as instâncias de governança, assim como seus principais instrumentos operacionais e financeiros, previstos na Lei Complementar n. 1.290, de 6 de julho de 2016 (São Paulo, 2016) de criação, ainda estão sendo instituídos e/ou implementados.

O objetivo, aqui, é propor um método de identificação e de mensuração da destinação de recursos financeiros para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) por parte dos 34 municípios que compõem a RMRP, com base nas respectivas execuções orçamentárias. O intuito deste trabalho é testar a adequação do método proposto ao objetivo pretendido, por meio do ODS 11 – cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Contudo, com adequações, tal método poderá ser aplicado para os demais ODSs.

Como resultado da aplicação do método proposto, ainda que não seja uma mensuração direta, foi possível evidenciar, em termos de volume de recursos financeiros alocados, a importância ou a prioridade relativa atribuída pelos municípios da RMRP ao atendimento dos ODSs, em particular, ao ODS 11. Ao mesmo tempo, a constatação e o acompanhamento do volume de recursos alocados pelos dirigentes municipais e/ou metropolitanos podem conduzir a alterações em sua alocação com vistas a potencializar sua aplicação e maximizar o atendimento aos ODSs.

Para explorar aspectos relevantes dos dispêndios, foram construídos dois indicadores: o Indicador de Esforço Distributivo (IED) *per capita*, que corresponde ao valor total dos

dispêndios associados à determinada meta, dividido pela população total da RMRP – objetiva verificar como se dá a distribuição dos dispêndios municipais em torno das metas associadas ao ODS11; e o Indicador de Capacidade de Alocação (ICA), que corresponde ao valor total do dispêndio aplicado em determinada meta, dividido pela receita corrente líquida no período considerado, cujo objetivo é avaliar o esforço empreendido pelos municípios da RMRP no cumprimento das metas do ODS 11, considerando sua capacidade de alocação de recursos e denotando a prioridade atribuída pelos municípios a cada uma das metas do ODS 1, como o percentual da receita corrente líquida.

A importância deste trabalho, para além do seu ineditismo, reside na relevância e na pujança econômica da referida região, não apenas no contexto estadual mas também no cenário nacional. Ainda que anedótico em certo sentido, a RMRP, bem antes de se tornar “metropolitana”, ficou conhecida nacionalmente, sobretudo a partir da década de 1980, como a “Califórnia Brasileira”, em função dos elevados índices de crescimento econômico, fortemente baseados no agronegócio, que logrou atingir em décadas passadas, e pelas inúmeras oportunidades de negócios, trabalho e renda então geradas. Ainda que o referido dinamismo econômico tenha se arrefecido sobremaneira nos últimos anos, a recente criação da RMRP renova expectativas quanto à sua capacidade de promover um novo ciclo virtuoso de desenvolvimento regional. Não obstante, cabe considerar que também se alteraram as “regras do jogo”: entraram em cena diversos condicionantes e desafios socioeconômicos e ambientais não presentes de forma tão marcante no momento histórico precedente. Um desses novos elementos, evidentemente, está representado

pelos ODSs. Como contribuição, espera-se que este trabalho possa apontar aspectos relevantes, tanto para pesquisadores da temática quanto para gestores públicos – sejam lacunas, potencialidades ou fragilidades – para o aperfeiçoamento da governança e para a tomada de decisões em âmbito regional, não apenas para o caso da RMRP, mas também para outras RMs brasileiras.

Para cumprir com seu objetivo, este trabalho está estruturado em oito seções, incluindo esta Introdução. A segunda seção apresenta uma brevíssima caracterização da RMRP; e a terceira trata das FIPCs e sua relação intrínseca com as RMs brasileiras. Por sua vez, a quarta seção aborda aspectos do orçamento público brasileiro; e a quinta apresenta uma breve contextualização da Agenda 2030 e dos ODSs, com maior ênfase para o ODS 11 – *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*. Já a sexta seção apresenta os procedimentos utilizados para a realização da pesquisa; e a sétima expõe os resultados obtidos. Por fim, a oitava seção tece as considerações finais, com indicações de futuros estudos.

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP)

A RMRP, instituída pela Lei Complementar n. 1.290, de 6 de julho de 2016 (São Paulo, 2016), está localizada no Estado de São Paulo, região Sudeste do Brasil, reunindo 34 municípios, com população de, aproximadamente, 1,65 milhão de habitantes (IBGE, 2022) e Produto Interno Bruto (PIB) estimado de R\$82,5 bilhões – representando cerca de 3,03% do PIB

estadual e 0,92% do PIB nacional (IBGE, 2021). Segundo a lei que a instituiu, a RMRP tem por objetivo promover:

I – o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida; II – a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III – a utilização racional do território, dos recursos naturais

e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; IV – a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; V – a redução das desigualdades regionais (Lei Complementar n. 1.290 de 6 de julho 2016). (São Paulo, 2016, artigo 2º)

Integram a RMRP 34 municípios, distribuídos segundo quatro sub-regiões, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1– Sub-regiões da RMRP e respectivos municípios integrantes

Sub-região	Nº de municípios	Municípios integrantes	População (2022)
I	15	Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guataporá, Jardinópolis, Luis Antônio, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Serrana, Serra Azul e Sertãozinho	1.140.056
II	6	Guariba, Jaboticabal, Monte Alto, Pitangueiras, Taiúva e Taquaral	199.734
III	6	Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Mococa, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo e Tambaú	141.272
IV	7	Altinópolis, Batatais, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Sales Oliveira e Santo Antônio da Alegria	167.049

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de São Paulo (2016) e IBGE (2022).

FIPCs e regiões metropolitanas

A Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988), ainda que atribua aos Estados a responsabilidade pela criação de RMs, vincula-as obrigatória e estritamente às FIPCs, conforme pode ser verificado pelo disposto em seu artigo 25, parágrafo terceiro:

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Ibid.)

Em outras palavras, as FIPCs podem ser consideradas a *raison d'être* e, portanto, elemento indissociável das RMs.

Por sua vez, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), representa um avanço no processo de institucionalização das RMs no Brasil. Segundo Santos (2018a, p. 55):

O Estatuto da Metrópole pode ser entendido como diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano e, sobretudo, para estimular e viabilizar, por meio dos instrumentos que apresenta, ações integradas entre a União, os estados e os municípios, visando ao planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município – as aglomerações urbanas (AUs) e RMs. Retirando seu fundamento da Constituição Federal (CF), explícita o dever de cooperação entre os entes federativos e enseja a revisitação do federalismo brasileiro.

Em seu artigo primeiro, o Estatuto da Metrópole já delimita seu escopo, associando-o às FIPCs, ao dispor que:

Art. 1º Esta Lei [...] estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das *funções públicas de interesse comum* em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...]. (Brasil, 2015; grifos nossos)

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo segundo, define função pública de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (ibid.). A referida lei, em seu artigo quinto, também utiliza o termo “campos funcionais” como equivalente a “funções públicas de interesse comum” (ibid.).

No caso do Estado de São Paulo, as leis complementares de criação das RMs estaduais tratam de aspectos relacionados à estrutura organizacional e de governança, tais como: indicação de campos funcionais ou FIPCs; estabelecimento de instâncias de deliberação (Conselhos de Desenvolvimento); instituição de sistema de gestão, de conselhos consultivos e de câmaras temáticas e especiais; e criação de fundo de investimento.

De maneira geral, os campos funcionais ou FIPCs definidos nas respectivas leis complementares que instituíram as nove RMs paulistas referem-se: ao planejamento e uso do solo; ao transporte e ao sistema viário regional; à habitação; ao saneamento ambiental; ao meio ambiente; ao desenvolvimento econômico; ao atendimento social; aos esportes e ao lazer; à cultura; ao turismo; e à

agricultura e ao agronegócio. Não obstante, chama atenção o fato de a RMRP, reconhecida pela pujança econômica, considerada a “Capital do Agronegócio”, não ter sido contemplada com a FPIC “agricultura e agronegócio” na lei complementar que a instituiu. Com efeito, “cultura” também não foi incluída. De todo modo, reconhecendo sua importância, foram contempladas nas análises conduzidas por este trabalho.

Orçamento público brasileiro

Orçamento é um instrumento de planejamento, seja de entidades públicas ou privadas, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período (Brasil, 2016a, p. 16). No caso específico de orçamento público, ele “[...] reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas” (Santos, 2015, p. 15). Com efeito, o “[...] orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo” (Santos, 2016, p. 20).

Classificação da despesa

Na atual estrutura do orçamento público brasileiro, as programações orçamentárias estão organizadas em programas de trabalho que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras. A programação

orçamentária qualitativa é composta pelos seguintes blocos de informação: classificação por esfera (orçamentos fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais); classificação institucional (órgão ou unidade orçamentária); classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação. Já a programação orçamentária quantitativa tem duas dimensões: a física e a financeira. A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, e a dimensão financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com alguns classificadores. Dentre esses classificadores, encontram-se: Categoria Econômica da Despesa; Grupo de Natureza de Despesa; (GND), Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa (Brasil, 2016a, p. 32). Nas subseções que seguem, serão detalhadas as classificações de maior interesse para este trabalho.

Classificação funcional da despesa

A classificação funcional da despesa é estruturada em funções e subfunções, buscando indicar as áreas de despesa nas quais a ação governamental será realizada. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam (ibid., p. 35). A atual classificação funcional brasileira foi instituída pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), sendo composta de um rol de 28 funções e de 109 subfunções prefixadas, que serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de governo. Ainda de acordo com a referida Portaria, “as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas

a que estejam vinculadas” (ibid., p. 35). Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Função e subfunção de governo

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde [...]. A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. (Ibid., pp. 35-36)

Categoria econômica da despesa

A despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas, a saber, despesas correntes e despesas de capital.

Despesas correntes

Despesas correntes são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital (ibid., p. 57), ou, ainda, são as despesas de prestação de serviços, de conservação e adaptação do patrimônio constituído e de transferências para manutenção de outras entidades (Santos, 2015, p. 111). Integram as despesas correntes três GNDs: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes. Estas referem-se a gastos com aquisição de material de consumo necessário à produção dos bens e serviços entregues à população e à manutenção dos órgãos públicos, pagamento de diárias, contratação de serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, transferências,

contribuições, subvenções, obrigações decorrentes da política monetária, auxílios para alimentação e transporte, sentenças judiciais, equalização de preços e de taxas, entre outros (Garcia, 2015, pp. 152-153; Brasil, 2016a, p. 58; Brasil, 2016b, p. 75).

Despesas de capital

Despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital (Brasil, 2016a, p. 57). Ou seja, destinam-se à realização de obras e à compra de equipamentos, além da concessão de empréstimos e da amortização da dívida (Santos, 2015, pp. 105-111). As despesas de capital são desagregadas nos seguintes GNDs: investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Segundo o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (Brasil, 2016b, p. 75), o item investimentos refere-se às despesas orçamentárias com *softwares*, com planejamento e execução de obras – inclusive com aquisição de imóveis considerados necessários à sua realização – e com aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. As inversões financeiras constituem-se em despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; com a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe em aumento do capital; e com a constituição ou o aumento do capital de empresas, além de outras despesas. Por fim, amortização da dívida diz respeito às despesas orçamentárias com pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial das dívidas públicas interna e externa, contratual ou mobiliária (Brasil, 2016a, p. 58; Brasil, 2016b, p. 75).

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

Os ODSs integram uma agenda global construída por meio de uma ampla negociação, envolvendo representantes e governos de 193 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU), que teve início em 2013, sendo oficialmente adotada em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

O documento referencial, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” tem a função de orientar as ações da comunidade internacional nos próximos anos, sendo, também, um plano de ação para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030 (ONU, 2015). A Agenda 2030 propõe atingir 17 objetivos e 169 metas de ação global, subdivididas em quatro áreas de atuação: social, ambiental, econômica e institucional. Os ODSs são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano de 2030 (ibid.).

O ODS 11 e suas metas

Dentre os 17 ODSs, o foco de atenção deste trabalho está centrado no ODS 11 – *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis* – e em suas 10 metas, a seguir relacionadas:

11.1) Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.2) Proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com

especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3) Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4) Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

11.5) Reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

11.6) Reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7) Proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

11.a) Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b) Aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

11.c) Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. (Ibid., pp. 30-31)

Procedimento de pesquisa

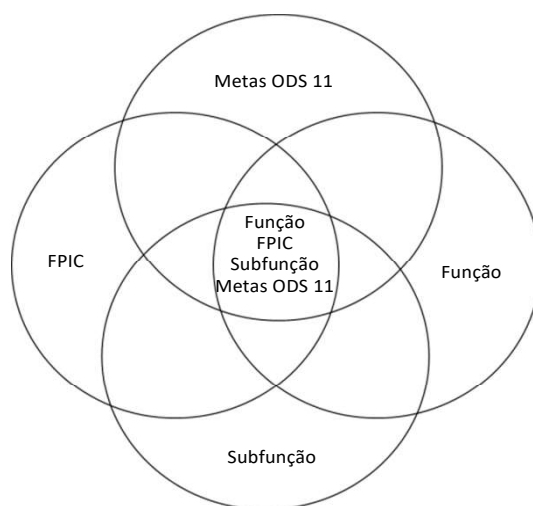
Esta pesquisa consistiu em duas etapas com duas abordagens distintas: qualitativa e quantitativa. A primeira etapa, com uma abordagem qualitativa, consistiu em estabelecer uma correspondência (*matching*) analítico-qualitativa entre 11 FPICs¹ e 28 funções de governo.² Dessa análise, foram selecionadas 17 funções de governo com correspondência com as FPICs.³ Na sequência, procedeu-se a um novo *matching* analítico-qualitativo, desta vez, entre as 17 funções, as 109 subfunções correspondentes e as dez metas ODS 11, resultando em um conjunto de 47 subfunções,⁴ selecionadas com potencial correspondência com as metas

do ODS 11. Na Figura 1, é apresentado, de maneira sintética, o esquema analítico empregado na etapa qualitativa da pesquisa.

Finalizada a primeira etapa, de natureza qualitativa, passou-se para a segunda, de natureza quantitativa. Nessa etapa, buscou-se, com base nas 47 subfunções selecionadas na etapa anterior, identificar o valor empenhado⁵ nos exercícios de 2016 a 2020 pelos 34 municípios que integram a RMRP.

As funções e subfunções de governo integram, obrigatoriamente, a estrutura orçamentária pública brasileira nos três âmbitos de governo (federal, estadual e municipal) e estão diretamente vinculadas às despesas, em suas diversas classificações, além

Figura 1 – Correspondência analítico-qualitativa entre FPICs, funções de governo, subfunções de governo e metas ODSs 11



Fonte: elaboração própria.

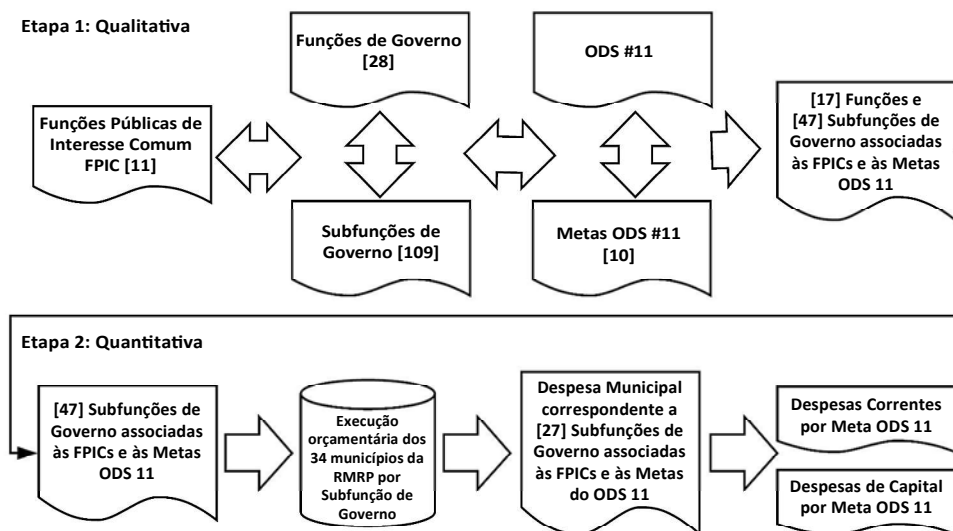
de estarem vinculadas a diversos outros elementos – órgão, programa, número do empenho, identificador da despesa, descrição da despesa, data da emissão da despesa, dentre outros.

Assim, os dados da execução orçamentária de 2016 a 2020, de cada um dos 34 municípios que compõem a RMRP, foram obtidos no repositório eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, denominado *Portal da Transparência Municipal*.⁶ Os arquivos eletrônicos, de acesso público, referentes à execução orçamentária anual de cada município jurisdicionado ao TCESP são disponibilizados pelo Órgão no formato “CSV”, os quais foram transformados pelo autor em planilha de dados no formato “XLSX” compatível com o *software* MS Excel. Posteriormente, foram processados e tabulados utilizando-se o *software* de *business intelligence*, denominado Tableau. As colunas das planilhas disponibilizadas pelo TCESP representam as 23 variáveis relacionadas à execução orçamentária⁷ e as linhas representam as despesas orçamentárias dos municípios. Após a consolidação das 170 planilhas individuais (34 municípios vezes cinco anos cada) referentes aos 34 municípios da RMRP, procedeu-se, em uma planilha única, à seleção das variáveis de interesse para a pesquisa. Assim, as variáveis utilizadas foram: 1) nome do órgão; 2) tipo de despesa; 3) valor da despesa; 4) subfunção de governo; e 5) elemento de despesa. Já os dados referentes à receita corrente líquida dos 34 municípios da RMRP, também para o período de 2016 a 2020, foram obtidos por meio do acesso ao

banco de dados Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os dados utilizados foram extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).⁸

Quanto aos órgãos, foram considerados apenas dados da execução orçamentária das prefeituras municipais, excluindo-se, portanto, dados referentes às autarquias, às fundações, aos fundos e às câmaras municipais. Com relação ao tipo de despesa, foi considerado o valor empenhado nos exercícios de 2016 a 2020. No tocante as subfunções de governo, foram consideradas, inicialmente, as 47 subfunções selecionadas na etapa qualitativa da pesquisa que, após submetidas ao processo de cotejamento com a execução orçamentária dos municípios analisados, conforme procedimento de pesquisa utilizado, foram reduzidas para 27. Quanto à classificação da despesa, foi utilizado apenas o primeiro dígito da classificação completa (de oito dígitos), referentes, portanto, à categoria econômica da despesa (despesas correntes e despesas de capital). Os valores das despesas empenhadas, assim como os da receita corrente líquida dos municípios, foram atualizados monetariamente para dezembro de 2020 por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), produzido pelo IBGE em 2020. Os dados foram tabulados com auxílio do *software* Tableau, utilizando-se procedimentos de estatística descritiva básica, de forma a evidenciar aspectos relacionados ao potencial cumprimento das metas do ODS 11 pelos 34 municípios integrantes da RMRP.

Figura 2 – Esquema descritivo do procedimento de pesquisa em duas etapas: qualitativa e quantitativa



Fonte: elaboração própria.

Resultados

Na seção seguinte, são apresentados os resultados obtidos pela pesquisa. No Quadro 2, está representado o resultado da etapa qualitativa da pesquisa, qual seja, a correspondência analítico-qualitativa entre FPICs, função e subfunção de governo e metas ODS 11.

Além das 16 funções e das 44 subfunções relacionadas no Quadro 2, por suas características, a função “ciência e tecnologia” e suas respectivas subfunções (Desenvolvimento Científico; Desenvolvimento Tecnológico e

Engenharia; e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico), foram consideradas conexas, ou transversais, a todas as FPICs, com expressivo potencial de contribuição para o seu desenvolvimento e para o alcance das metas associadas ao ODS 11; por esse motivo, também foram consideradas. Portanto, foram selecionadas 17 funções e 47 subfunções de governo com potencial correspondência com as 10 metas do ODS 11. Não obstante, como será mostrado, o número de subfunções selecionadas para análise deste estudo será ainda menor.

Quadro 2 – Correspondência qualitativa
entre FPICs, função, subfunção e metas ODS11

(Continua)

Cód.	FPIC	Função	Função + Metas ODS#11	Subfunção + Metas ODS#11
I	Planejamento e Uso do Solo	Administração	11.3 11.5 11.a 11.b	Planejamento e Orçamento 11.3 11.a 11.b Ordenamento Territorial 11.3 11.5 11.a 11.b Comunicação Social 11.3 11.5
		Urbanismo	11.1 11.2 11.3	Infraestrutura Urbana 11.1 11.3 Serviços Urbanos 11.1 11.3 Transportes Coletivos Urbanos 11.2
II	Transporte e Sistema Viário Regional	Transporte	11.2	Transporte Ferroviário 11.2 Transporte Hidroviário 11.2 Transporte Rodoviário 11.2 Transportes Especiais 11.2
III	Habitação	Habitação	11.1	Habitação Urbana 11.1 Habitação Rural 11.1
IV	Saneamento Ambiental	Saneamento	11.1	Saneamento Básico Urbano 11.1
V	Turismo	Comércio e Serviços	11.a	Promoção Comercial 11.a Comercialização 11.a Turismo 11.a
VI	Meio Ambiente	Gestão Ambiental	11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b	Preservação e Conservação Ambiental 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Controle Ambiental 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Recuperação de Áreas Degradadas 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Recursos Hídricos 11.3 11.4 11.6 11.7 11.a 11.b
		Energia	11.6	Conservação de Energia 11.6 Energia Elétrica 11.6 Combustíveis Minerais 11.6 Biocombustíveis 11.6
VII	Desenvolvimento Econômico	Relações Exteriores	11.c	Cooperação Internacional 11.c
		Indústria	11.a	Promoção Industrial 11.a Produção Industrial 11.a Mineração 11.a Propriedade Industrial 11.a Normalização e Qualidade 11.a
		Comércio e Serviços	11.a	Promoção Comercial 11.a Comercialização 11.a Comércio Exterior 11.a Turismo 11.a
		Energia	11.a	Conservação de Energia 11.a Energia Elétrica 11.a Combustíveis Minerais 11.a Biocombustíveis 11.a

Quadro 2 – Correspondência qualitativa
entre FPICs, função, subfunção e metas ODS11

(Conclusão)

Cód.	FPIC	Função	Função + Metas ODS#11	Subfunção + Metas ODS#11
VIII	Atendimento Social	Segurança Pública	11.1 11.4 11.5 11.7 11.b	Policimento 11.7 Defesa Civil 11.1 11.4 11.5 11.7 11.b Informação e Inteligência 11.7
		Direitos da Cidadania	11.1 11.2 11.5 11.b	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 11.1 11.2 11.5 11.b
IX	Esportes e Lazer	Desporto e Lazer	11.7	Lazer 11.7
X	Cultura	Cultura	11.4	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 11.4
XI	Agronegócio	Agricultura	11.a	Abastecimento 11.a Extensão Rural 11.a Irrigação 11.a Promoção da Produção Agropecuária 11.a Defesa Agropecuária 11.a
		Organização Agrária	11.a	Reforma Agrária 11.a Colonização 11.a

Fonte: elaboração própria.

Utilizando-se a relação de 47 subfunções – previamente selecionadas na etapa qualitativa da pesquisa – como parâmetro para consulta aos dados da execução orçamentária (despesa empenhada) dos 34 municípios que compõem a RMRP, foram observados resultados para 27 subfunções. Ou seja, 20 subfunções não estavam contempladas nos referidos orçamentos municipais, não resultando, portanto, em ocorrências de dispêndios (valor empenhado) por parte dos municípios da RMRP. No Quadro 3, estão relacionadas as subfunções não contempladas nos orçamentos dos municípios que integram a RMRP e, portanto, excluídas das análises.

Na Tabela 1, são relacionados os dispêndios efetuados pelos 34 municípios que compõem a RMRP, segundo categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital), pelo conjunto de subfunções contempladas pelos orçamentos municipais e pelas 27 subfunções selecionadas.

Do total de 109 subfunções constantes na Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999 (Brasil, 1999), os orçamentos dos 34 municípios da RMRP contemplam 76 delas, representando 69,7% do total. Consideradas no seu conjunto, observa-se que 91,4% dos dispêndios dessas 76 subfunções se relacionam a despesas correntes, ou seja, para custeio das atividades

Quadro 3 – Subfunções sem ocorrência de dispêndios nos orçamentos municipais

Cód.	Subfunções	Cód.	Subfunções
126	Transporte Ferroviário	632	Colonização
183	Irrigação	661	Recursos Hídricos
212	Cooperação Internacional	692	Comercialização
481	Informação e Inteligência	693	Comércio Exterior
481	Habitação Rural	722	Transporte Hidroviário
512	Serviços Urbanos	751	Conservação de Energia
543	Reforma Agrária	753	Combustíveis Minerais
571	Desenvolvimento Científico	754	Biocombustíveis
572	Desenvolvimento Tecnol. e Engenharia	783	Transportes Especiais
608	Propriedade Industrial	813	Mineração
609	Defesa Agropecuária		

Fonte: elaboração própria.

Tabela 1– Despesas segundo categoria econômica (correntes e de capital), por subfunção (2016-2020)

Categoria Econômica	Todas Subfunções		Subfunções Selecionadas		Part. Rel. (%) [c/a]	Part. Rel. (%) [d/b]
	Valor (10 ³ R\$) [a]	Part. Rel. (%) [a/b]	Valor (10 ³ R\$) [c]	Part. Rel. (%) [c/d]		
Despesas Correntes	23.496.946	91,4	1.795460	67,8	7,6	–
Despesas de Capital	2.220.591	8,6	851.719	32,2	38,4	–
Total	25.717.365 [b]	100	2.647.179 [d]	100	–	10,3

Fonte: elaboração própria.

Tabela 2 – Subfunções de governo por municípios da RMRP

Subfunção	Munic.	Part. Rel.	Subfunção	Munic.	Part. Rel.
Infraestrutura urbana	28	82,4	Energia elétrica	6	17,6
Preservação e conservação ambiental	26	76,5	Lazer	6	17,6
Saneamento básico urbano	26	76,5	Difusão do conhec. científico e tecnol.	5	14,7
Transporte rodoviário	24	70,6	Promoção comercial	5	14,7
Policimento	20	58,8	Controle ambiental	4	11,8
Turismo	20	58,8	Patrimônio histórico, artíst. e arqueol.	4	11,8
Habitação urbana	18	52,9	Promoção da produção agropecuária	4	11,8
Extensão rural	13	38,2	Transportes coletivos urbanos	4	11,8
Promoção industrial	13	38,2	Direitos individuais, coletivos e difusos	1	2,9
Planejamento e orçamento	12	35,3	Normalização e qualidade	1	2,9
Comunicação social	11	32,4	Ordenamento territorial	1	2,9
Defesa civil	11	32,4	Produção industrial	1	2,9
Abastecimento	10	29,4	Recuperação de áreas degradadas	1	2,9
Promoção da produção vegetal	7	20,6			

Fonte: elaboração própria.

da gestão municipal, sendo apenas 8,6% relacionados a despesas de capital. Considerando as 27 subfunções selecionadas, quais sejam, aquelas que mantêm potencial relação com o ODS 11, tem-se uma participação de despesas correntes de 67,8% do total e uma participação de despesas de capital de 32,2% – representando, portanto, uma participação cerca de 3,7 vezes maior do que no caso da mesma rubrica para todas as subfunções.

Destaca-se a heterogeneidade dos dispêndios efetuados por municípios da RMRP nas subfunções selecionadas neste estudo. Observa-se que nenhuma das subfunções recebeu aportes dos 34 municípios da RMRP de forma concomitante. A subfunção que recebeu aporte do maior número de municípios foi Infraestrutura urbana, com 28 municípios (ou 82,4% do total), seguida por Preservação e conservação ambiental e Saneamento básico urbano, por 26 municípios (ou 76,5%). Na sequência estão Transporte rodoviário, com 24 municípios (ou 70,6%), e o Policiamento e Turismo, com 20 municípios ou 58,8% do total de municípios integrantes da RMRP. Chamam a atenção, ademais, as subfunções Direitos individuais, coletivos e difusos; Normalização e qualidade; Ordenamento territorial; Produção industrial e Recuperação de áreas degradadas. Todas que tiveram dispêndios efetuados por apenas um município da RMRP.

Na Tabela 3, são listadas, de forma desagregada, as 27 subfunções selecionadas com potencial correspondência com as metas do ODS 11 e respectivos dispêndios (valor liquidado) nos exercícios de 2016 a 2020, segundo categoria econômica da despesa (correntes e de capital).

No tocante a despesas correntes, que, em conjunto, representam 67,8% do total, o maior valor aportado associa-se à subfunção Infraestrutura Urbana, com R\$589,8 milhões (ou 47,3% do total aportado na subfunção); e o menor valor observado refere-se à subfunção Recuperação de Áreas Degradadas, com R\$9 mil. A média observada de aporte para despesas correntes foi de R\$66,5 milhões; e a mediana, de R\$8,2 milhões.

No que concerne à despesa de capital, que, em conjunto, representa 32,2% do total, o maior valor está associado à Infraestrutura Urbana, com R\$657 milhões, ou 52,7% do valor total aplicado na subfunção; o valor mínimo de dispêndio em despesas de capital, com alocação zero de recursos, foi verificado em Ordenamento Territorial e Produção Industrial. A média observada dos dispêndios relacionados a despesas de capital foi de R\$3,5 milhões; e a mediana, de R\$900 mil.

Com relação ao dispêndio total, observa-se que, entre 2016 e 2020, foram aportados, pelas 34 prefeituras que compõem a RMRP, R\$2,6 bilhões, distribuídos em despesas correntes, com um total de R\$1,8 bilhão, correspondendo a 67,8% do total, e em despesas de capital, com R\$852 milhões – representando 32,2% do total das despesas liquidadas no período em análise.

Observa-se, ademais, que a subfunção com maior dispêndio relativo foi Infraestrutura Urbana, com R\$1,2 bilhão, sendo R\$590 milhões em despesas correntes – representando 47,3% do total aportado na subfunção – e R\$657 milhões em despesas de capital – representando 52,7% do total aportado na subfunção. Por sua vez, o menor aporte está

Tabela 3 – RMRP: dispêndio associado às subfunções com potencial correspondência com o ODS 11, segundo categoria econômica da despesa (2016-2020)

Cód.	Subfunções Selecionadas	Despesas						Pos.
		Correntes	Part.	De Capital	Part.	Total	Part.	
		(10 ³ R\$)	Rel.	(10 ³ R\$)	Rel.	(10 ³ R\$)	Rel.	
[a]	[a/c] (%)	[b]	[b/c] (%)	[c]	[c/d] (%)			
605	Abastecimento	14.680	90,7	1.497	9,3	16.177	0,6	13
131	Comunicação Social	36.942	99,9	31	0,1	36.973	1,4	10
542	Controle Ambiental	2.840	64,5	1.560	35,5	4.399	0,2	19
182	Defesa Civil	57.790	96,7	1.972	3,3	59.762	2,3	7
153	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	1.183	99,7	3	0,3	1.186	0,0	21
811	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	235	98,9	3	1,1	237	0,0	25
392	Energia Elétrica	34.600	95,2	1.729	4,8	36.330	1,4	11
365	Extensão Rural	12.046	98,1	232	1,9	12.278	0,5	15
363	Habitação Urbana	1.535	4,1	36.123	95,9	37.658	1,4	9
128	Infraestrutura Urbana	589.845	47,3	657.087	52,7	1.246.933	47,6	1
482	Lazer	8.196	77,7	2.354	22,3	10.550	0,4	16
451	Normalização e Qualidade	419	97,3	12	2,7	431	0,0	23
545	Ordenamento Territorial	249	100,0	0	0,0	249	0,0	24
665	Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	271	21,5	986	78,5	1.257	0,0	20
845	Planejamento e Orçamento	122.107	91,4	11.448	8,6	133.555	5,1	5
846	Policimento	133.520	94,3	8.089	5,7	141.610	5,4	4
181	Preservação e Conservação Ambiental	191.271	94,3	11.641	5,7	202.912	7,7	3
121	Produção Industrial	227	100,0	0	0,0	227	0,0	26
272	Promoção Comercial	4.635	98,6	67	1,4	4.703	0,2	18
274	Promoção da Produção Agropecuária	462	69,5	203	30,5	664	0,0	22
601	Promoção da Produção Vegetal	24.372	95,6	1.124	4,4	25.496	0,96	12
662	Promoção Industrial	7.885	63,8	4.474	36,2	12.359	0,5	14
691	Recuperação de Áreas Degradadas	9	88,0	1	12,0	10	0,0	27
601	Saneamento Básico Urbano	399.389	84,1	75.747	15,9	475.136	18,1	2
332	Transporte Rodoviário	116.346	94,1	7.286	5,9	123.632	4,7	6
847	Transportes Coletivos Urbanos	8.228	87,2	1.204	12,8	9.432	0,4	17
781	Turismo	26.177	49,4	26.847	50,6	53.024	2,0	8
	Total	1.795.460	67,8	851.719	32,2	2.647.179 [d]	100	-
	Máximo	589.845	95,6	657.087	1,0	1.246.933	0,4	-
	Mínimo	9,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	-
	Média	66.498	4,3	31.545	0,2	98.044	-	-
	Mediana	8.228	0,9	1.497	0,1	12.359	-	-

Fonte: elaboração própria.

relacionado à subfunção Recuperação de Áreas Degradadas, com R\$10 mil, sendo R\$9 mil em despesas correntes – representando 88%, – e R\$1 mil (ou 12%) em despesas de capital. A média observada foi de R\$98 milhões; e a mediana, de R\$12,4 milhões. Na Tabela 4 são relacionadas as metas ODS 11, as subfunções correspondentes e os respectivos dispêndios.

Primeiramente, cumpre mencionar um aspecto metodológico importante, cujas implicações devem estar presentes na interpretação dos resultados. No caso de subfunções comuns a mais de uma meta, também denominadas subfunções recorrentes, os respectivos dispêndios foram igualmente distribuídos pelo número de metas conexas, por exemplo: no caso da subfunção Defesa Civil, comum a cinco metas (11.1, 11.4, 11.5, 11.7 e 11.b), o dispêndio total (R\$59,7 milhões) foi dividido por cinco e o resultado (R\$11,9 milhões) foi distribuído igualmente entre as cinco metas.

Assim, em consonância com a metodologia aqui empregada, verifica-se que a meta 11.1 [... habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas...] foi potencialmente contemplada com o maior aporte de recursos, ou seja, cerca de R\$1,1 bilhão, representando 43,4% do total, distribuídos entre seis subfunções, perfazendo, na média, R\$191 milhões para cada subfunção correlata. Em segunda posição, quanto ao aporte de recursos, tem-se a meta 11.3 [...urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados

e sustentáveis...], contemplada com R\$716 milhões, representando 27,1% do total, distribuídos em oito subfunções, perfazendo, na média, R\$89,5 milhões por subfunção correlata. Na terceira posição, tem-se a meta 11.a [Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento] com R\$218 milhões, representando 8,2% do total, distribuídos entre 16 subfunções, perfazendo, na média, R\$13,6 milhões para cada subfunção correlata. Juntas, essas três metas contemplam 78,7% do dispêndio total. As demais metas foram contempladas com aportes que variam de R\$194 milhões, ou 7,3% do total, a R\$118 mil, ou 0,004% do total.

Destaca-se, ademais, que o total de dispêndios (R\$2,65 bilhões) relacionado para as 27 subfunções selecionadas representa cerca de 10,3% do dispêndio total realizado pelos 34 municípios da RMRP, considerando todas as 79 subfunções de governo contempladas nos respectivos orçamentos, cujo montante é da ordem de R\$25,7 bilhões. Na Tabela 5 são relacionadas as subfunções recorrentes, ou comuns, a mais de uma meta ODS 11.

Observa-se que 11 subfunções de um total de 27, representando 40,7% do total, são recorrentes, ou comuns, a mais de uma meta do ODS 11, com destaque para a subfunção Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, considerada comum a todas as metas, tendo, portanto, seus respectivos dispêndios distribuídos igualmente entre as dez metas, seguindo o procedimento adotado.

Tabela 4 – Metas ODS 11, subfunções associadas e dispêndio por meta (2016-2020)

(Continua)

Metas ODS 11	Subfunções Associadas às Metas	Subfunções	Total Meta (10³ R\$)	Part. Rel (%) [a/b]	Dispêndio por subfunção (10³ R\$)
11.1	6	Defesa Civil	11.952	43,4	191.398
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	59		
		Habitação Urbana	37.658		
		Infraestrutura Urbana	623.466		
		Saneamento Básico Urbano	475.136		
Total Meta 11.1			1.148.390		
11.2	4	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119	5,0	33.311
		Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	59		
		Transporte Rodoviário	123.632		
		Transportes Coletivos Urbanos	9.432		
Total Meta 11.2			133.242		
11.3	8	Comunicação Social	18.487	27,1	89.534
		Controle Ambiental	628		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Infraestrutura Urbana	623.466		
		Ordenamento Territorial	62		
		Planejamento e Orçamento	44.518		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
Recuperação de Áreas Degradadas	1,4				
Total Meta 11.3			716.269		
11.4	6	Controle Ambiental	628	1,6	7.158
		Defesa Civil	11.952		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	1.257		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
		Recuperação de Áreas Degradadas	1,4		
Total Meta 11.4			42.945		
11.5	8	Comunicação Social	18.487	2,3	7.537
		Controle Ambiental	628		
		Defesa Civil	11.952		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	59		
		Ordenamento Territorial	62		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
		Recuperação de Áreas Degradadas	1,4		
Total Meta 11.5			60.297		
11.6	5	Controle Ambiental	628	1,8	9.580
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Energia Elétrica	18.165		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
		Recuperação de Áreas Degradadas	1		
Total Meta 11.6			47.901		

Tabela 4 – Metas ODS 11, subfunções associadas e dispêndio por meta (2016-2020)

					(Conclusão)
Metas ODS 11	Subfunções Associadas às Metas	Subfunções	Total Meta (10 ³ R\$)	Part. Rel (%) [a/b]	Dispêndio por subfunção (10 ³ R\$)
11.7	7	Controle Ambiental	628	7,3	27.693
		Defesa Civil	11.952		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Lazer	10.550		
		Policiamento	141.610		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
		Recuperação de Áreas Degradadas	1,4		
Total Meta 11.7			193.848		
11.a	16	Abastecimento	16.177	8,3	13.615
		Controle Ambiental	628		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Energia Elétrica	18.165		
		Extensão Rural	12.278		
		Normalização e Qualidade	431		
		Ordenamento Territorial	62		
		Planejamento e Orçamento	44.518		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
		Produção Industrial	227		
		Promoção Comercial	4.703		
		Promoção da Produção Agropecuária	664		
		Promoção da Produção Vegetal	25.496		
Promoção Industrial	12.359				
Recuperação de Áreas Degradadas	1,4				
Turismo	53.024				
Total Meta 11.a			217.840		
11.b	8	Controle Ambiental	628	3,3	12.333
		Defesa Civil	11.952		
		Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119		
		Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	59		
		Ordenamento Territorial	62		
		Planejamento e Orçamento	44.518		
		Preservação e Conservação Ambiental	28.987		
Recuperação de Áreas Degradadas	1,4				
Total Meta 11.b			86.328		
11.c	1	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	119	0,0	118
		Total Meta 11.c			
Total			2.647.179	100	–

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 – Subfunções recorrentes, ou comuns, a mais de uma meta do ODS 11

Subfunções Recorrentes	Metas Conexas
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	10
Controle Ambiental	7
Preservação e Conservação Ambiental	7
Recuperação de Áreas Degradadas	7
Defesa Civil	5
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	4
Ordenamento Territorial	4
Planejamento e Orçamento	3
Infraestrutura Urbana	2
Comunicação Social	2
Energia Elétrica	2

Fonte: autor.

Seguem as subfunções Controle Ambiental, Preservação e Conservação Ambiental e Recuperação de Áreas Degradadas, comuns a sete metas do ODS 11; Defesa Civil, comum a cinco metas; Direitos Individuais, Coletivos e Difusos e Ordenamento Territorial, a quatro metas; Planejamento e Orçamento, a três metas; Infraestrutura Urbana, Comunicação Social e Energia Elétrica, a duas metas cada. As demais subfunções (Abastecimento, Extensão Rural, Habitação Urbana, Lazer, Normalização e Qualidade, Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, Policiamento, Produção Industrial, Promoção Comercial, Promoção da Produção Agropecuária, Promoção da Produção Vegetal, Promoção Industrial, Saneamento Básico Urbano, Transporte Rodoviário, Transportes Coletivos Urbanos, Turismo) não são recorrentes, ou seja, mantém correspondência com apenas uma meta cada. Na Tabela 6, são relacionadas as metas associadas ao ODS 11 e a respectiva classificação econômica da despesa empenhada (despesas correntes e de capital).

Conforme mencionado anteriormente, cabe reiterar que, no caso das 11 subfunções recorrentes ou comuns a mais de uma meta (Tabela 5), os respectivos dispêndios foram distribuídos igualmente pelo número de metas conexas. Para a distribuição, em cada meta conexa desses valores ajustados na categoria econômica da despesa, respeitou-se o percentual verificado originalmente para cada subfunção (Tabela 3). Por exemplo, a subfunção Infraestrutura Urbana é comum a duas metas, 11.1 e 11.3, sendo que, do seu dispêndio total, 47,3% referem-se a despesas correntes; 52,7% referem-se a despesas de capital. Portanto, o dispêndio total de R\$1,25 bilhão (Tabela 4) foi dividido entre as duas metas (R\$623,5 milhões por meta), sendo esse valor também alocado na proporção entre despesas correntes (47,3%) e despesas de capital (52,7%) em ambas as metas.

Com relação à categoria econômica da despesa, observa-se que o aporte máximo em despesas correntes está relacionado a meta 11.1 [...habitação segura, adequada e a preço

Tabela 6 – Metas ODS 11 e classificação econômica da despesa: despesas correntes e de capital (2016-2020)

Metas ODS 11	Despesas				Total [c] (10 ³ R\$)	[a/d] %	[b/e] %	[c/f] %	[a/f] %	[b/f] %
	Correntes [a] (10 ³ R\$)	[a/c] %	De Capital [b] (10 ³ R\$)	[b/c] %						
11.1	707.582	61,6	440.809	38,4	1.148.390	39,4	51,8	43,4	26,7	16,7
11.2	124.750	93,6	8.491	6,4	133.242	6,9	1,0	5,0	4,7	0,3
11.3	382.008	53,3	334.261	46,7	716.269	21,3	39,2	27,1	14,4	12,6
11.4	39.678	92,4	3.267	7,6	42.945	2,2	0,4	1,6	1,5	0,1
11.5	58.000	96,2	2.297	3,8	60.297	3,2	0,3	2,3	2,2	0,1
11.6	45.150	94,3	2.751	5,7	47.901	2,5	0,3	1,8	1,7	0,1
11.7	181.124	93,4	12.724	6,6	193.848	10,1	1,5	7,3	6,8	0,5
11.a	176.818	81,2	41.022	18,8	217.840	9,8	4,8	8,2	6,7	1,5
11.b	80.231	92,9	6.097	7,1	86.328	4,5	0,7	3,3	3,0	0,2
11.c	118	100	0,30	0,3	119	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1.795.459 [d]	67,8	851.720 [e]	32,2	2.647.179 [f]	100	100	100	67,8	32,2
Máximo	707.582	–	440.809	–	1.148.390	–	–	–	–	–
Mínimo	118	–	0,3	–	118	–	–	–	–	–
Média	179.546	–	85.172	–	264.718	–	–	–	–	–
Mediana	102.491	–	7.294	–	109.785	–	–	–	–	–

Fonte: autor.

acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas...], com R\$707,6 milhões, representando 61,6% da meta, 39,4% do total dessa categoria econômica e 26,7% do dispêndio total. O valor mínimo observado para a mesma categoria foi de R\$119 mil, relacionado à meta 11.c. A média observada foi de R\$179,5 milhões; a mediana, de R\$102,5 milhões.

No que concerne à categoria despesas de capital, tem-se que o maior dispêndio está relacionado também à meta 11.1 [...habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas...], com R\$440,8 milhões, representando 38,4% da meta, 51,8% do total da categoria econômica e 16,7% do dispêndio total. Por sua vez, o menor valor observado para a categoria em

análise diz respeito à meta 11.c, com R\$300 mil. A média foi de R\$85,2 milhões; a mediana, de R\$7,3 milhões.

Considerando o dispêndio total (despesas correntes e despesas de capital), da ordem de R\$2,6 bilhões, tem-se que 67,8% (ou R\$1,8 bilhão) referem-se à categoria despesas correntes e 32,2% (ou R\$852 milhões) à categoria econômica despesas de capital. No tocante a despesas de capital, é relevante mencionar que apenas 1,0% do total foi destinado para amortização da dívida e inversões financeiras, sendo, portanto, 99% do total destinado a investimentos.

Com o objetivo de verificar como ocorre a distribuição dos recursos municipais em relação às metas associadas ao ODS 11,

considerando como *proxy* as subfunções de governo selecionadas, foi elaborado o IED, que corresponde ao valor total dos dispêndios associados à determinada subfunção, dividido pela população do conjunto de municípios que realizou o dispêndio. Ou seja, esse indicador expressa o aporte de recursos realizado pelo conjunto dos municípios da RMRP nas subfunções correlatas às metas do ODS 11 por habitante, projetado pelo IBGE para o ano de 2010. A unidade utilizada, portanto, é reais *per capita*.

Por seu turno, com o objetivo de avaliar o esforço empreendido pelos municípios da RMRP no cumprimento das metas do ODS 11, considerando sua capacidade alocativa, foi elaborado o Indicador ICA, que corresponde ao valor total do dispêndio aplicado em determinada meta, também considerando como *proxy* as subfunções de governo selecionadas, dividido pela receita corrente líquida do conjunto de

municípios que realizou o dispêndio no período considerado (2016-2020). De certa forma, o ICA denota a prioridade atribuída pelos municípios a cada uma das metas ODS 11. Sua unidade de medida é percentual. Para ambos os indicadores, quanto maior o quociente, melhor. Na Tabela 7 são relacionados os Indicadores de Esforço Distributivo (IED) e de Capacidade de Alocativa (ICA) aplicados às metas ODS 11, nos exercícios 2016-2020, pelos 34 municípios que integram a RMRP.

Observa-se que a meta com maior Indicador de Esforço Distributivo IED refere-se à meta 11.1 [...habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas...], com um dispêndio de R\$660,8 por habitante da RMRP, seguido pela meta 11.3 [...aumentar a urbanização inclusiva e sustentável...], com IED igual a R\$424,6 *per capita*, considerando, no cálculo, os 31 municípios da

Tabela 7 – Indicadores de Esforço Distributivo (IED) e de Capacidade de Alocativa (ICA) aplicados às metas ODS 11 (2016-2020)

Meta ODS 11	Municípios com Dispêndios no ODS	População (2020)	RCL (10 ³ R\$) (2016-2020)	Dispêndio ODS (10 ³ R\$) (2016-2020)	IED (R\$)	Pos.	ICA (%)	Pos.
11.1	34	1.738.000	28.835.887	1.148.390	660,8	1	3,98	1
11.2	26	827.912	12.865.273	133.242	160,9	3	1,04	3
11.3	31	1.687.026	28.163.197	716.269	424,6	2	2,54	2
11.4	30	1.677.003	28.001.426	42.945	25,6	9	0,15	9
11.5	30	1.677.003	28.001.426	60.297	36,0	8	0,22	8
11.6	27	850.554	13.861.579	47.901	56,3	6	0,35	6
11.7	31	1.687.026	28.163.197	193.848	114,9	5	0,69	5
11.a	33	1.692.356	28.314.016	217.840	128,7	4	0,77	4
11.b	30	1.677.003	28.001.426	86.328	51,5	7	0,31	7
11.c	5	297.983	5.197.916	119	3,9	10	0,02	10

Fonte: autor.

RMRP que efetuaram dispêndios nas subfunções correspondentes à referida meta. Segue, na terceira posição, a meta 11.2 [...proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível...], com um IED igual a R\$160,9 *per capita*, considerando no cálculo os 26 municípios da RMRP que efetuaram dispêndios nas subfunções correspondentes à referida meta. Na última posição, tem-se a meta 11.c [Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas...] com um IED de R\$3,9 *per capita*, considerando os cinco municípios que efetuaram dispêndios nas subfunções correspondentes.

Já com relação ao ICA, a ordem das metas se repete. Assim, na primeira posição, tem-se a meta 11.1, com um ICA de 3,98%; na segunda posição, a meta 11.3, com um ICA de 2,54%; e na terceira posição, a meta 11.2, com um ICA de 1,04%. Na décima e última posição, tem-se a meta 11.c, com um ICA de 0,02%.

Considerações finais

Ainda que preliminar e passível de ajustes e aperfeiçoamentos, o método proposto se mostrou capaz de identificar e mensurar a destinação de recursos financeiros por parte dos 34 municípios que compõem a RMRP em atendimento às FPICs e que também se relacionam com os ODS – em especial, com as metas do ODS 11. Ainda que não seja uma mensuração direta, foi possível evidenciar, em termos de volume de recursos financeiros alocados, a importância ou prioridade relativa atribuída pelos municípios da RMRP ao atendimento aos ODSs, em particular, ao ODS 11.

De maneira geral, os resultados apontaram que a meta 11.1 [... habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas...] apresentou o maior dispêndio por parte dos municípios da RMRP, representando 43,4% do total, seguida pela meta 11.3 [... aumentar a urbanização inclusiva e sustentável...], com 27,15% e pela meta 11.a [Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais...], com 8,2%. Juntas, as três metas responderam por 78,7% do dispêndio total realizado pelos municípios da RMRP nas metas relacionadas ao ODS 11.

As subfunções de governo que mais influenciaram esse resultado foram, sobretudo, Infraestrutura Urbana, com um dispêndio total de R\$1,25 bilhão, representando 47,6% do total, seguida por Saneamento Básico Urbano, com R\$475 milhões (ou 18,1% do total). Juntas, as duas subfunções de governo responderam por 65,7% do dispêndio total (R\$2,65 bilhões) realizado pelos municípios da RMRP nas 27 subfunções de governo relacionadas ao ODS11 no período de 2016 a 2020. Outra evidência derivada do estudo refere-se à constatação que, do dispêndio total efetuado pelos municípios nas metas do ODS 11, 67,8% referem-se a despesas correntes; e 32,2% referem-se a despesas de capital.

Com relação à continuidade da pesquisa, um dos temas a ser aprofundado diz respeito à análise do impacto das despesas correntes *vis-à-vis* às despesas de capital para o alcance das metas do ODS 11. Ainda que despesas de capital, em especial aquelas referentes a investimento, sejam consideradas dispêndios públicos de maior qualidade ou mais “desejáveis”, despesas correntes, por sua vez, constituem a base para a prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, certas despesas correntes podem ser fundamentais para o atingimento das metas ODS pelos municípios ou pelas regiões metropolitanas. Outro aspecto a ser explorado em futura pesquisa diz respeito ao maior nível de detalhamento e implicações dos dispêndios efetuados por meta referentes a cada um dos municípios da RMRP. Conforme evidenciado (Tabela 7), há municípios que não efetuaram dispêndios em determinadas metas, à exceção da meta 11.1, para a qual todos os 34 municípios efetuaram dispêndios. Representativa dessa heterogeneidade é a meta 11.c, para a qual apenas cinco municípios efetuaram dispêndios. Outra possibilidade para os próximos estudos seria realizar análises desagregadas por município, incluindo demais órgãos do poder executivo municipal, como fundos, fundações e/ou autarquias – e, quiçá, estender o estudo para outras regiões metropolitanas do Estado de São Paulo e do Brasil.

Ademais, outro aspecto relevante para um futuro refinamento dos resultados desta pesquisa diz respeito à verificação da correspondência entre as 27 subfunções, os programas de governo e suas respectivas ações, constantes nos planos plurianuais municipais, a fim de se promover maior compreensão acerca dos potenciais impactos das referidas subfunções sobre as metas do ODS 11. Dispêndios crescentes na subfunção Policiamento, por exemplo, significam que as cidades estão ficando mais “seguras” como decorrência do aumento de gastos ou que houve aumento dos índices de violência e criminalidade e, por isso, verifica-se o aumento nos dispêndios como uma medida reativa? Ou seja, as cidades podem estar ficando mais violentas, e não o contrário. Portanto,

é importante, para uma análise mais acurada da realidade, cotejar os dados da execução orçamentária com outros indicadores sociais, econômicos e ambientais. Adicionalmente, seria oportuno explorar, em futuros estudos, as questões urbanas associadas às metas do ODS 11 e os seus desdobramentos nas gestões urbana e metropolitana, além da proposição de um método para o acompanhamento sistemático dos resultados das ações e das deliberações da instância de governança metropolitana, bem como o monitoramento e a avaliação das transformações engendradas no cotidiano dos cidadãos metropolitanos por meio do cumprimento ou não das referidas metas. Outro esforço em pesquisa futura seria replicar o método aqui utilizado para os demais ODSs. Nesse sentido, outro desafio a ser enfrentado refere-se à verificação dos impactos cruzados entre as subfunções e as metas dos demais ODSs. Certamente, há subfunções comuns a outras metas de outros ODSs que necessitam ser identificadas e terem seus dispêndios adequadamente rateados dentre as metas conexas.

Por último, mas não menos importante, cabe reconhecer as limitações deste estudo em função, sobretudo, da subjetividade relacionada ao processo de cotejamento das subfunções de governo com as metas do ODS 11. A fim de mitigar esse aspecto, reduzindo o viés individual, recomenda-se que, em um ambiente organizacional real, esse processo se dê de forma coletiva e participativa, envolvendo dirigentes, gestores e técnicos das prefeituras, de modo a estimular o debate, favorecer a troca de ideias, promover o aporte de visões distintas a fim de alcançar a convergência das distintas opiniões.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-0872-843X>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração. Ribeirão Preto, SP/Brasil.

erasmo@fearp.usp.br

Notas

- (1) São nove as FPICs constantes da Lei Complementar n. 1.290, de 6 de julho de 2016, que institui a RMRP; a elas foram somadas mais duas (cultura; agricultura e agronegócio) que, embora não constem na referida Lei, são reconhecidamente relevantes em termos regionais (Brasil, 2016).
- (2) Conforme estabelecido pela Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão n. 42, de 14 de abril de 1999 (Brasil, 1999).
- (3) São elas: Administração, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Energia, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Organização Agrária, Relações Exteriores, Saneamento, Segurança Pública, Transporte e Urbanismo.
- (4) Abastecimento, Biocombustíveis, Colonização, Combustíveis Minerais, Comercialização, Comércio Exterior, Comunicação Social, Conservação de Energia, Controle Ambiental, Cooperação Internacional, Defesa Agropecuária, Defesa Civil, Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Direitos Individuais, Coletivos e Difusos, Energia Elétrica, Extensão Rural, Habitação Urbana, Habitação Rural, Informação e Inteligência, Infraestrutura Urbana, Irrigação, Lazer, Mineração, Normalização e Qualidade, Ordenamento Territorial, Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, Planejamento e Orçamento, Policiamento, Preservação e Conservação Ambiental, Produção Industrial, Promoção Comercial, Promoção da Produção Agropecuária, Promoção Industrial, Propriedade Industrial, Recuperação de Áreas Degradadas, Recursos Hídricos, Reforma Agrária, Saneamento Básico Urbano, Serviços Urbanos, Transporte Ferroviário, Transporte Hidroviário, Transporte Rodoviário, Transportes Coletivos Urbanos, Transportes Especiais e Turismo.
- (5) Valor empenhado: valor resultante do estágio de empenho da despesa. Nesse estágio, é criada a obrigação de pagamento da despesa pelo governo ao credor. Consiste na reserva de dotação orçamentária, ou seja, reserva de valores monetários autorizados para atender um fim específico. O empenho é registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra ou amortização da dívida (Dicionário de Dados – Execução da Despesa, s/d).
- (6) Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 mar 2020.
- (7) Identificação da Despesa; Ano do Exercício; Nome do Município por Extenso; Nome do Órgão por Extenso; Mês Referência da Despesa; Nome do Mês Referência da Despesa; Tipo de Despesa; Número do Empenho; Identificador da Despesa; Descrição da Despesa; Data da Emissão da Despesa; Valor da Despesa; Descrição da Função de Governo; Descrição da Subfunção de Governo; Código do Programa Orçamentário; Descrição do Programa Orçamentário; Código da Ação Orçamentária; Descrição da Ação Orçamentária; Código e descrição da Fonte de Recurso; Código e descrição do Código de Aplicação Fixo; Descrição da Modalidade de Licitação; Código e Descrição do Elemento de Despesa; Histórico da Despesa.

- (8) O Finanças do Brasil (Finbra) é o nome do banco de dados formado com informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos entes da federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao art. 51 da Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

Referências

- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 1º nov 2019.
- ____ (1999). *Portaria n. 42*, de 14 de abril. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf. Acesso em: 17 out 2019.
- ____ (2001). *Lei n. 10.257*, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 abr 2024.
- ____ (2013). *Programa de apoio à elaboração dos PPA'S municipais*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/324?show=full>. Acesso em: 20 set 2019
- ____ (2015). *Lei n. 13.089*, de 12 de janeiro. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 25 set 2019.
- ____ (2016a). *Manual técnico de orçamento*. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 27 jul 2020.
- ____ (2016b). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>. Acesso em: 27 jul 2020.
- ____ (2018). *Nota metodológica*. Boletim de despesas de custeio administrativo. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/boletim-de-custeio-administrativo/2019/nota-metodologica-custeio-administrativo_2018_2019.pdf. Acesso em: 4 out 2019.
- CEDEPLAR (2018). *Boletins de Conjuntura. O problema fiscal brasileiro. Despesas Finalísticas*. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/gppd/wp-content/uploads/sites/24/2018/10/23.10-O-problema-fiscal-brasileiro.pdf>. Acesso em: 4 nov 2019.
- DICIONÁRIO DE DADOS – EXECUÇÃO DA DESPESA (s/d). Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603453-dicionario-de-dados-execucao-da-despesa>. Acesso em: 4 nov 2019.

- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2018). *Planejamento regional. Região Metropolitana de Ribeirão Preto*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>. Acesso em: 29 jul 2018.
- ESTRATÉGIA ODS (2019). *Estratégia ODS*. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 5 out 2019.
- FINBRA – Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (2021). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>. Acesso em: 22 mar 2021.
- GARCIA, R. C. (2015). “Despesas correntes da União: visões, omissões e opções”. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (orgs.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565. Acesso em: 29 ago 2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 19 mar 2024.
- _____. (2022). *População Residente, Área territorial e Densidade demográfica – Tabela 4714*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4714>. Acesso em: 19 mar 2024.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023). *Governança Metropolitana no Brasil. Acesso a base de dados regiões metropolitanas*. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1OLaKcF1OwyIRQgZ1Q15V7zY60M_vusAk. Acesso em: 21 abr 2024.
- ONU (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, ONU. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. (Traduzido para o idioma português pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil - UNIC Rio). Disponível em: <agenda2030-pt-br.pdf> (un.org). Acesso em: 30 set 2019.
- ONU – Organização das Nações Unidas (2019). *Agenda 2030*. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 30 set 2019.
- SANCHES, O. M. (1993). O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 27 n. 4, pp. 54-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8549/7290/18499>. Acesso em: 17 set 2020.
- SANTOS, M. O. (2018a). “Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana”. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 25 nov 2020.
- _____. (2018b). “Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei n. 13.089/2015”. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 25 nov 2020.

SANTOS, R. C. (2015). *Plano plurianual e orçamento público*. Florianópolis, UFSC. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401333/1/PNAP%20-%20Modulo%20Especifico%20-%20GP%20-%20Plano%20Plurianual%20e%20Orçamento%20Publico%20-%203ed%202015%20-%20GRAF.pdf>. Acesso em: 17 out 2019.

_____. (2016). *Orçamento público*. Florianópolis, UFSC. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401430/1/PNAP_Bacharelado-Orçamento_Publico-3.ed-GRAFICA.pdf. Acesso em: 17 out 2019.

SÃO PAULO (2016). *Lei Complementar n. 1.290*, de 6 de julho. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag_0001_2E2EUM1D909STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001. Acesso em: 25 out 2019.

Texto recebido em 7/jun/2021
Texto aprovado em 20/fev/2023

The Ribeirão Preto Metropolitan Region: allocation of financial resources to SDGs

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto: alocação de recursos financeiros em ODS

Erasmio José Gomes [1]

Abstract

The present work aims to propose a method for identifying and measuring the allocation of financial resources, between 2016 and 2020, by the 34 municipalities in the Ribeirão Preto Metropolitan Region (RPMR) to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). To test the suitability of the proposed method for the intended objective, SDG 11 was selected – inclusive, safe, resilient, and sustainable cities and communities. As a result of the application of the proposed method, it was possible to highlight, in terms of the volume of allocated financial resources, the relative importance or priority attributed by the RPMR municipalities to meeting the SDGs, in particular, SDG 11. Thus, it was found that the goals 11.1, 11.3, and 11.a represented 78.7% of the total expenditure.

Keywords: metropolitan region; Sustainable Development Goals (SDGs); public administration.

Resumo

Este trabalho visa propor um método de identificação e mensuração da destinação de recursos financeiros, entre 2016 e 2020, por parte dos 34 municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Com o intuito de testar a adequação do método proposto ao objetivo pretendido, selecionou-se o ODS 11 – cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Como resultado da aplicação do método proposto, foi possível evidenciar, em termos de volume de recursos financeiros alocados, a importância ou a prioridade relativa atribuída pelos municípios da RMRP para o atendimento aos ODSs, em particular, ao ODS 11. Assim, constatou-se que as metas 11.1, 11.3 e 11.a representaram 78,7% do dispêndio total verificado.

Palavras-chave: região metropolitana; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); gestão pública.



Introduction

The history of metropolitan areas (MAs) in Brazil dates back to the 1970s when they were instituted by the Federal Government to boost the country's development. In 1973, the first Brazilian metropolitan areas were created: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, and Fortaleza. In 1974, the Metropolitan Area of Rio de Janeiro was established. According to the Institute for Applied Economic Research (Ipea, 2023), Brazil has 77 MAs: three (3.9%) in the Midwest Region; 27 (35.1%) in the Northeast; 10 (13.0%) in the North; 13 (16.9%) in the Southeast; and 24 (31.2%) in the South. The focus of action of MAs in Brazil, as provided by the Federal Constitution (Brazil, 1988) in line with the City Statute (Brasil, 2001) and the Metropolis Statute (Brasil, 2015), must be based on the so-called Common Interest Public Functions (CIPF).

More recently, the institution of MAs has also been used as a policy instrument by subnational governments. The State Government of São Paulo, for example, began using this instrument more emphatically from 2011, aiming to establish a new political-institutional arrangement for the planning and promotion of regional-territorial development. This state, the most relatively developed in Brazil, has nine MAs, instituted between 1973 and 2021. They are: São Paulo; Baixada Santista; Campinas; Vale do Paraíba e Litoral Norte; Sorocaba; Ribeirão Preto; São José do Rio Preto; Piracicaba; and Jundiaí. The

Ribeirão Preto Metropolitan Area (RPMA), the subject of this study, was instituted in July 2016, bringing together 34 municipalities and having a population of approximately 1.65 million inhabitants (IBGE, 2022). However, the governance bodies, as well as their main operational and financial instruments, provided for in Law Complementary No. 1.290 of July 06, 2016 (SÃO PAULO, 2016), are still being instituted and/or implemented.

The objective here is to propose a method for identifying and measuring the allocation of financial resources by the 34 municipalities in the Ribeirão Preto Metropolitan Area (RPMA) toward achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) based on their respective budget executions. This work aims to test the suitability of the proposed method through SDG 11-inclusive, safe, resilient, and sustainable cities and human settlements. With adjustments, this method can be applied to other SDGs.

As a result of applying the proposed method, it was possible to highlight the importance or relative priority attributed by the RPMA municipalities to meeting the SDGs, particularly SDG 11, in terms of the volume of financial resources allocated. Simultaneously, the verification and monitoring of the resources allocated by municipal and metropolitan authorities can lead to changes in their allocation to enhance their application and maximize the achievement of the SDGs.

To explore relevant aspects of expenditures, two indicators were constructed: the per capita Distribution Effort Indicator (DEI), which corresponds to the total value of expenditures

associated with a particular target divided by the total population of the RPMA, aiming to verify how municipal expenditures are distributed around the targets associated with SDG 11; and the Allocative Capacity Indicator (ACI), which corresponds to the total value of expenditure applied to a particular target divided by the net current revenue in the considered period. The ACI aims to evaluate the effort undertaken by the RPMA municipalities in fulfilling the SDG 11 targets, considering their resource allocation capacity, and indicating the priority given by the municipalities to each of the SDG 11 targets as a percentage of net current revenue.

The importance of this work lies not only in its originality but also in the relevance and economic strength of the Ribeirão Preto Metropolitan Area (RPMA), both within the state and nationally. Though somewhat anecdotal, the RPMA was known nationally, especially from the 1980s, as the "Brazilian California" due to its high economic growth rates, heavily based on agribusiness. This economic dynamism generated numerous business, work, and income opportunities. Despite a significant cooling of this dynamism in recent years, the recent creation of the RPMA renews expectations for promoting a new cycle of regional development. It is important to note that the "rules of the game" have changed: various socioeconomic and environmental conditions and challenges have emerged that were not as prominent before. One of these new elements is the SDGs. This

work aims to highlight relevant aspects for both researchers and public managers, identifying gaps, potentials, and weaknesses to improve governance and decision-making at the regional level, not only for the RPMA but also for other Brazilian metropolitan areas.

To fulfill its objective, this work is structured into eight sections, including this Introduction. The second section provides a brief characterization of the RPMA; the third addresses the CIPFs and their intrinsic relationship with Brazilian metropolitan areas. The fourth section discusses aspects of the Brazilian public budget; the fifth provides a brief contextualization of the 2030 Agenda and the SDGs, with greater emphasis on SDG 11 – making cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable. The sixth section presents the procedures used for conducting the research; the seventh presents the results obtained. Finally, the eighth section offers final considerations with indications for future studies.

The Ribeirão Preto Metropolitan Area (RPMA)

The RPMA, established by Complementary Law No. 1,290 on July 6, 2016 (São Paulo, 2016), is located in the state of São Paulo, in the Southeast region of Brazil. It comprises

34 municipalities with a population of approximately 1.65 million inhabitants (IBGE, 2022) and an estimated Gross Domestic Product (GDP) of R\$82.5 billion, representing about 3.03% of the state GDP and 0.92% of the national GDP (IBGE, 2021). According to the law that established it, the RPMA aims to promote:

I – Regional planning for socio-economic development and improvement of quality of life; II – Cooperation among different levels of government through decentralization, coordination, and integration of its agencies and entities of direct and indirect administration

operating in the region, aiming at maximizing the use of public resources allocated to it; III – Rational use of territory, natural and cultural resources, and environmental protection through control over the implementation of public and private enterprises in the region; IV – Integration of planning and execution of public functions of common interest among public entities operating in the region; V – Reduction of regional inequalities. (Complementary Law n. 1,290 of July 6, 2016, article 2)

The RPMA includes 34 municipalities, distributed into four subregions, as shown in Chart 1.

Chart 1– Subregions of RPMA and respective member municipalities

Sub-region	Number of municipalities	Municipalities	Population (2022)
I	15	Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guataporá, Jardinópolis, Luis Antônio, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Serrana, Serra Azul e Sertãozinho	1.140.056
II	6	Guariba, Jaboticabal, Monte Alto, Pitangueiras, Taiúva e Taquaral	199.734
III	6	Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Mococa, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo e Tambaú	141.272
IV	7	Altinópolis, Batatais, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Sales Oliveira e Santo Antônio da Alegria	167.049

Source: compiled by the author, based on São Paulo (2016) and IBGE (2022).

CIPFs and metropolitan areas

Although the Brazilian Federal Constitution (1988) assigns states the responsibility for creating MAs, it obligates them to be strictly linked to CIPFs, as stated in Article 25, paragraph three:

§ 3º States may, by means of complementary law, create metropolitan areas, urban agglomerations, and micro-regions, composed of groups of neighboring municipalities, to integrate the organization, planning, and execution of public functions of common interest. (Ibid.)

In other words, CIPFs can be considered the *raison d'être* and therefore an inseparable element of MAs.

Law n. 13,089, dated January 12, 2015, which instituted the Statute of the Metropolis, represents a step forward in the institutionalization process of MAs in Brazil. According to Santos (2018a, p. 55):

The Statute of the Metropolis can be understood as an innovative normative instrument to foster metropolitan development and, above all, to stimulate and enable integrated actions between the Union, states, and municipalities through the instruments it presents, aiming at urban planning in territories that extend beyond the limits of a single municipality – urban agglomerations (UAs) and MAs. Drawing its foundation from the Federal Constitution, it explicitly establishes the duty of cooperation between federative entities and encourages a reassessment of Brazilian federalism.

In its first article, the Statute of the Metropolis already delineates its scope, associating it with CIPFs, by stating that:

Art. 1. This Law [...] establishes general guidelines for planning, management, and execution of public functions of common interest in metropolitan areas and urban agglomerations established by the States, general norms on the integrated urban development plan and other intergovernmental governance instruments, and criteria for Union support for actions involving intergovernmental governance in the field of urban development [...]. (Brazil, 2015)

In its second article, the Statute of the Metropolis defines a public function of common interest as "public policy or action included therein whose realization by a Municipality alone is unfeasible or impacts neighboring Municipalities" (ibid.). The law also uses the term 'functional fields' as equivalent to 'public functions of common interest' (ibid.).

In the case of the state of São Paulo, the complementary laws creating state MAs address aspects related to organizational structure and governance, such as: indication of functional fields or CIPFs; establishment of decision-making bodies (Development Councils); institution of management systems, advisory councils, and special thematic chambers; and creation of investment funds.

In general, the functional fields or CIPFs defined in the respective complementary laws that established the nine São Paulo MAs encompass spatial planning and land use, transport and regional road system; housing, environmental sanitation, environment, economic development, social services; sports and leisure, culture; tourism; and agriculture and agribusiness. However, it is noteworthy that the RPMA, recognized for its economic strength as the "Capital of Agribusiness," was not included with the CIPF "agriculture

and agribusiness" in the complementary law that instituted it. Indeed, "culture" was also not included. Nonetheless, recognizing their importance, these fields were included in the analyses conducted by this study.

Brazilian public budget

A budget is a planning instrument, whether for public or private entities, and represents the projected flow of income and resource allocations over a specific period (Brazil, 2016a, p. 16). In the specific case of public budget, it "[...] systematically and organizedly gathers all estimated revenues for a given year and details the expenses the government expects to execute. In essence, it is an accounting document of revenues and expenditures" (Santos, 2015, p. 15). Indeed, "[...] the public budget organizes spending by government area of activity, aligning sectoral plans with government strategic directions" (Santos, 2016, p. 20).

Expense classification

In the current structure of the Brazilian public budget, budgetary allocations are organized into work programs that contain qualitative and quantitative information, whether physical or financial. Qualitative budget programming consists of the following information blocks: classification by sphere (fiscal, social security, or state-owned enterprises investment budgets); institutional classification (department or

budgetary unit); functional classification, programmatic structure, and key information on the Program and Action. Quantitative budget programming has two dimensions: physical and financial. The physical dimension defines the quantity of goods and services to be delivered, while the financial dimension estimates the amount necessary for the development of budgetary action according to specific classifiers. Among these classifiers are: Economic Category of Expenditure; Nature of Expense Group; Application Mode, and Expense Element (Brazil, 2016a, p. 32). The following subsections will detail the classifications of greatest interest for this work.

Functional classification of expenditure

The functional classification of expenditure is structured into functions and subfunctions, aiming to indicate the areas of expenditure where government action will take place. Each activity, project, and special operation will identify the function and subfunction to which they are linked (*ibid.*, p. 35). The current Brazilian functional classification was established by Ordinance No. 42, dated April 14, 1999, of the then Ministry of Budget and Management, comprising a list of 28 functions and 109 prefixed subfunctions, serving as an aggregator of public spending by area of government action at the three levels of government. According to the same Ordinance, "subfunctions may be combined with functions different from those to which they are linked" (*ibid.*, p. 35). This is a common and mandatory

classification within Municipalities, States, the Federal District, and the Union, allowing for the national consolidation of public sector expenditures.

Government function and subfunction

The function can be understood as the highest level of aggregation of various areas of public sector activity. It reflects the institutional competence of the agency, such as culture, education, health [...]. The subfunction represents a level of aggregation immediately below the function and should demonstrate the nature of government action. (Ibid., pp. 35-36)

Economic category of expenditure

Budgetary expenditure is classified into two economic categories: current expenditures and capital expenditures.

Current expenditures

Current expenditures are those that do not directly contribute to the formation or acquisition of a capital asset (ibid., p. 57), or expenses related to service provision, conservation and adaptation of the established public assets, and transfers for maintenance of other entities (Santos, 2015, p. 111). Current expenditures encompass three Nature of Expense Groups: personnel and social charges; interest and debt charges; and other current expenditures. These refer to expenses related to the acquisition of consumables necessary for the production of goods and services delivered to the population and the maintenance of

public agencies, payment of allowances, hiring of services from third parties under any form, transfers, contributions, subsidies, obligations arising from monetary policy, food and transport aids, judicial sentences, price equalization, and fees, among others (Garcia, 2015, pp. 152-153; Brazil, 2016a, p. 58; Brazil, 2016b, p. 75).

Capital expenditures

Capital expenditures are those that directly contribute to the formation or acquisition of a capital asset (Brazil, 2016a, p. 57). In other words, they are intended for construction works, equipment purchases, loan grants, and debt amortization (Santos, 2015, pp. 105-111). Capital expenditures are disaggregated into the following Nature of Expense Group: investments, financial investments, and debt amortization. According to the Manual of Applied Accounting to the Public Sector (Brazil, 2016b, p. 75), investments refer to budgetary expenditures on software, planning and execution of works (including acquisition of properties deemed necessary for their realization) and acquisition of facilities, equipment, and permanent materials. Financial investments consist of budgetary expenditures related to the acquisition of properties or capital goods already in use; acquisition of equity securities of companies or entities of any kind already established, when the operation does not increase capital; and capital increase of companies, among other expenses. Finally, debt amortization pertains to budgetary expenditures on payment and/or refinancing of principal and monetary or exchange rate updates of internal and external public debts, whether contractual or mobiliary (Brazil, 2016a, p. 58; Brazil, 2016b, p. 75).

Sustainable Development Goals (SDGs)

The SDGs constitute a global agenda built through extensive negotiation involving representatives and governments of 193 Member States of the United Nations (UN), which began in 2013 and was officially adopted in September 2015 during the UN Summit on Sustainable Development (UNO, 2015).

The reference document titled "Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development" aims to guide international community actions in the coming years, serving as an action plan to place the world on a more sustainable and resilient path by 2030 (UNO, 2015). Agenda 2030 proposes to achieve 17 goals and 169 targets of global action, subdivided into four areas of activity: social, environmental, economic, and institutional. The SDGs are the core of the Agenda and are to be achieved by 2030 (ibid.).

SDG 11 and its Targets

Among the 17 SDGs, this work focuses on SDG 11 – Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable – and its 10 targets, as follows:

11.1 Ensure access for all to safe, affordable, accessible and sustainable housing and basic services, and upgrade slums.

11.2 Provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety through expanding public transport, with special attention to the needs of people in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older person;

11.3 Enhance inclusive and sustainable urbanization and capacities for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries;

11.4 Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage;

11.5 Substantially reduce the number of deaths and the number of people affected by disasters and significantly decrease direct economic losses relative to global gross domestic product, including water-related disasters, with a focus on protecting the poor and people in vulnerable situations;

11.6 Reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including paying special attention to air quality and municipal waste management;

11.7 Provide universal access to safe, inclusive and accessible green public spaces, particularly for women and children, older persons and persons with disabilities;

11.a Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas, strengthening national and regional development planning;

11.b Substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans for inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters; and develop and implement, according to the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, holistic disaster risk management at all levels.

11.c Support least developed countries, including through financial and technical assistance, for sustainable and resilient buildings using local materials. (Ibid., pp. 30-31)

Research procedure

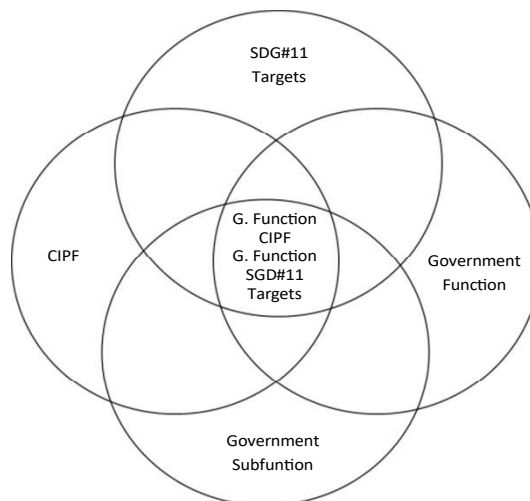
This research consisted of two stages with two distinct approaches: qualitative and quantitative. The first stage, employing a qualitative approach, involved establishing an analytical-qualitative correspondence (matching) between 11 CIPFs¹ and 28 government functions.² From this analysis, 17 government functions were selected that corresponded with the CIPFs.³ Subsequently, a new analytical-qualitative matching was conducted, this time between the 17 functions, their corresponding 109 subfunctions, and the ten targets of SDG 11,

resulting in a set of 47 subfunctions⁴ with potential correspondence to SDG 11 targets. Figure 1 presents a synthetic overview of the analytical scheme employed in the qualitative stage of the research.

Upon completing the qualitative first stage, the research progressed to the second, quantitative, stage. In this stage, based on the 47 subfunctions selected in the previous stage, efforts were made to identify the committed amount⁵ from 2016 to 2020 by the 34 municipalities that comprise the RPMA.

Government functions and subfunctions are mandatory components of the Brazilian public budgetary structure at the federal, state,

Figure 1 – Analytical-qualitative correspondence between CIPFs, government functions, government subfunctions, and SDG 11 targets



Source: elaborated by the author.

and municipal levels and are directly linked to expenditures in various classifications, as well as to several other elements – agency, program, commitment number, expenditure identifier, expenditure description, issuance date, among others.

Thus, the budget execution data from 2016 to 2020 for each of the 34 municipalities in the RPMA were obtained from the electronic repository of the São Paulo State Court of Accounts (SPSCA), known as the Municipal Transparency Portal.⁶ The electronic files, which are publicly accessible, concerning the annual budget execution of each municipality under SPSCA jurisdiction, are provided by the agency in CSV format. The author converted these data into data spreadsheets in XLSX format compatible with MS Excel. Subsequently, they were processed and tabulated using business intelligence software, specifically Tableau. The columns in the spreadsheets provided by SPSCA represent the 23 variables related to budget execution, and the rows represent the budgetary expenditures⁷ of the municipalities. After consolidating the 170 individual spreadsheets (34 municipalities times five years each) for the 34 municipalities of the RPMA into a single spreadsheet, the variables of interest for the research were selected. Thus, the variables used were: 1) government agency name; 2) type of expenditure; 3) expenditure amount; 4) government subfunction; and v) expenditure element.

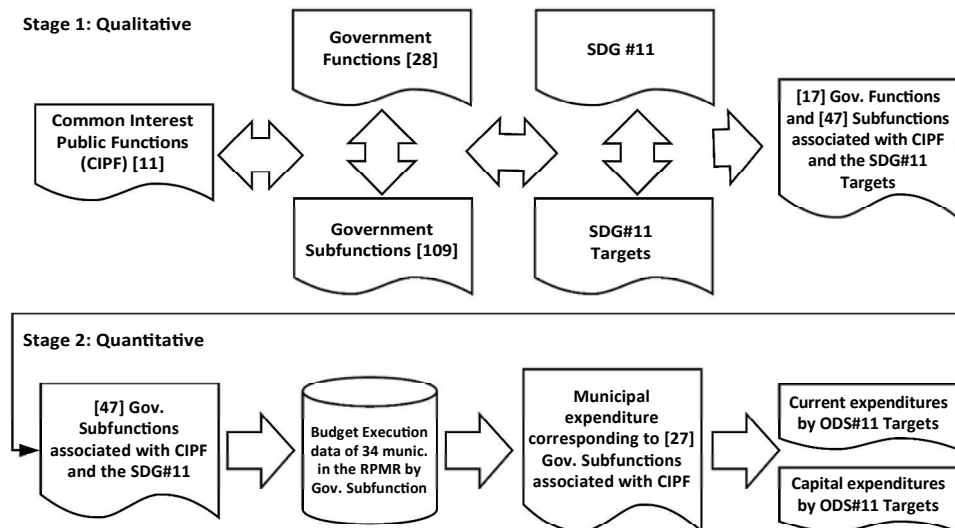
Regarding the revenue data, the net current revenue for the 34 municipalities of the RPMA from 2016 to 2020 was obtained

through access to the Finances of Brazil: Municipal Accounting Data (Finbra) database, managed by the National Treasury Secretariat of the Ministry of Finance. The data used were extracted from the Summary Report of Budget Execution (SRBE).⁸

Regarding government agencies, only budget execution data from municipal governments were considered, excluding data from autarchies, foundations, funds, and municipal councils. Regarding the type of expenditure, the committed amount from 2016 to 2020 was considered. As for government subfunctions, initially, the 47 subfunctions selected in the qualitative stage of the research were considered, which, after undergoing the research procedure alignment with the budget execution of the analyzed municipalities, were reduced to 27. Concerning expenditure classification, only the first digit of the complete classification (of eight digits) was used, referring therefore to the economic category of expenditure (current expenditures and capital expenditures).

The committed expenditure values, as well as the net current revenue values of the municipalities, were monetarily updated to December 2020 using the Extended National Consumer Price Index (IPCA), produced by Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE. The data were tabulated using Tableau software, employing basic descriptive statistical procedures to highlight aspects related to the potential achievement of SDG 11 targets by the 34 municipalities comprising the RPMA.

Figure 2 – Descriptive scheme of the research procedure in two stages: qualitative and quantitative



Source: elaborated by the author.

Results

In the following section, the results obtained from the research are presented. Table 2 shows the outcome of the qualitative phase of the research, specifically the analytical-qualitative correspondence among CIPFs, government functions and subfunctions, and SDG 11 targets.

In addition to the 16 functions and 44 subfunctions listed in Table 2, the "science and technology" function and its respective subfunctions (Scientific Development,

Technological Development and Engineering, and Diffusion of Scientific and Technological Knowledge) were considered cross-cutting due to their characteristics, with significant potential to contribute to the development and achievement of targets associated with SDG 11. Therefore, they were also included. Consequently, a total of 17 government functions and 47 subfunctions were selected as potentially corresponding to the 10 targets of SDG 11. However, as will be shown, the number of subfunctions analyzed in this study is even smaller.

Chart 2 – Qualitative correspondence between CIPFs, function, subfunction, and SDG 11 targets

(To be continued)

Code	CIPF	Gov. Function	Gov. Function + SDG#11 Targets	Gov. Subfunction + SDG#11 Targets
I	Spatial Planning and Land Use	Administration	11.3 11.5 11.a 11.b	Planning and Budget 11.3 11.a 11.b Land Use Planning 11.3 11.5 11.a 11.b Social Communication 11.3 11.5
		Urbanism	11.1 11.2 11.3	Urban Infrastructure 11.1 11.3 Urban Services 11.1 11.3 Urban Collective Transport 11.2
II	Transport and Regional Road System	Transport	11.2	Rail Transport 11.2 Waterway Transport 11.2 Road Transport 11.2 Special Transport 11.2
III	Housing	Housing	11.1	Urban Housing 11.1 Rural Housing 11.1
IV	Environmental Sanitation	Sanitation	11.1	Urban Basic Sanitation 11.1
V	Tourism	Trade and Services	11.a	Commercial Promotion 11.a Commercialization 11.a Tourism 11.a
VI	Environment	Environmental Management	11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b 11.7 11.a 11.b	Environmental Preservation and Conservation 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Environmental Control 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Recovery of Degraded Areas 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b Water Resources 11.3 11.4 11.6 11.7 11.a 11.b
		Energy	11.6	Energy Conservation 11.6 Electric Energy 11.6 Mineral Fuels 11.6 Biofuels 11.6
VII	Economic Development	Foreign Relations	11.c	International Cooperation 11.c
		Industry	11.a	Industrial Promotion 11.a Industrial Production 11.a Mining 11.a Industrial Property 11.a Standardization and Quality 11.a
		Trade and Services	11.a	Commercial Promotion 11.a Commercialization 11.a Foreign Trade 11.a Tourism 11.a
		Energy	11.a	Energy Conservation 11.a Electric Energy 11.a Mineral Fuels 11.a Biofuels 11.a

Chart 2 – Qualitative correspondence between CIPFs, function, subfunction, and SDG 11 targets

(Conclusion)

Code	CIPF	Gov. Function	Gov. Function + SDG#11 Targets	Gov. Subfunction + SDG#11 Targets
VIII	Social Services	Public Safety	11.1 11.4 11.5 11.7 11.b	Policing 11.7 Civil Defense 11.1 11.4 11.5 11.7 11.b Information and Intelligence 11.7
		Citizenship Rights	11.1 11.2 11.5 11.b	Individual, Collective and Diffuse Rights 11.1 11.2 11.5 11.b
IX	Sports and Leisure	Sports and Leisure	11.7	Leisure 11.7
X	Culture	Culture	11.4	Historical, Artistic and Archaeological Heritage 11.4
XI	Agribusiness	Agriculture	11.a	Supply 11.a Rural Extension 11.a Irrigation 11.a Promotion of Agricultural Production 11.a Food and Agriculture Defense 11.a
		Agrarian Organization	11.a	Agrarian Reform 11.a Colonization 11.a

Source: elaborated by the author.

Using the list of 47 subfunctions - previously selected in the qualitative phase of the research. As a parameter to query budget execution data (committed amount) from the 34 municipalities comprising the RPMA, results were observed for 27 subfunctions. In other words, 20 subfunctions were not included in these municipal budgets, thus resulting in no occurrences of expenditures (committed amount) by the municipalities of the RPMA. Chart 3 lists the subfunctions not included in the budgets of the municipalities within the RPMA and therefore excluded from the analysis.

Of the total of 109 subfunctions listed in Ordinance n. 42, of April 14, 1999 (Brazil, 1999), the budgets of the 34 municipalities in the RPMA cover 76 of them, representing 69.7% of the total. In aggregate, 91.4% of the expenditures of these 76 subfunctions are related to current expenditures, which cover the operating costs of municipal management, while 8.6% related to capital expenditures. Considering the 27 selected subfunctions, which have potential relevance to SDG 11, current expenditures account for 67.8% of the total and capital expenditures account for 32.2% – representing a participation about

Chart 3 – Subfunctions without expenditure occurrences in municipal budgets

Code	Subfunctions	Code	Subfunctions
126	Rail Transport	632	Colonization
183	Irrigation	661	Water Resources
212	International Cooperation	692	Commercialization
481	Information and Intelligence	693	Foreign Trade
481	Rural Housing	722	Waterway Transport
512	Urban Services	751	Energy Conservation
543	Agrarian Reform	753	Mineral Fuels
571	Scientific Development	754	Biofuels
572	Technological Development and Engineering	783	Special Transport
608	Industrial Property	813	Mining
609	Food and Agricultural Defense		

Source: elaborated by the author.

Table 1– Expenses according to economic category (current and capital), by government subfunction (2016-2020)

Economic Category	All Subfunctions		Selected Subfunctions		(%) [c/a]	(%) [d/b]
	Value (10 ³ R\$) [a]	(%) [a/b]	Value (10 ³ R\$) [c]	(%) [c/d]		
Current expenditures	23.496.946	91,4	1.795460	67,8	7,6	–
Capital expenditures	2.220.591	8,6	851.719	32,2	38,4	–
Total	25.717.365 [b]	100	2.647.179 [d]	100	–	10,3

Source: elaborated by the author.

Table 2 – Government subfunctions by municipalities of RPMA

Government Subfunction	Munic.	%	Government Subfunction	Munic.	%
Urban Infrastructure	28	82,4	Electric Energy	6	17,6
Environmental Preservation and Conservation	26	76,5	Leisure	6	17,6
Urban Basic Sanitation	26	76,5	Diffusion of Scientific and Technological Knowledge	5	14,7
Road Transport	24	70,6	Commercial Promotion	5	14,7
Policing	20	58,8	Environmental Control	4	11,8
Tourism	20	58,8	Historical, Artistic and Archaeological Heritage	4	11,8
Urban Housing	18	52,9	Promotion of Agricultural Production	4	11,8
Rural Extension	13	38,2	Urban Collective Transport	4	11,8
Industrial Promotion	13	38,2	Individual, Collective and Diffuse Rights	1	2,9
Planning and Budgeting	12	35,3	Standardization and Quality	1	2,9
Social Communication	11	32,4	Territorial Planning	1	2,9
Civil Defense	11	32,4	Industrial Production	1	2,9
Supply	10	29,4	Recovery of Degraded Areas	1	2,9
Promotion of Plant Production	7	20,6			

Source: elaborated by the author.

3.7 times higher than in the case of the same heading for all subfunctions.

The expenditures made by municipalities in the RPMA on the selected subfunctions demonstrate notable heterogeneity. It can be observed that none of the subfunctions received contributions from all 34 municipalities in the RPMA concurrently. The subfunction that received contributions from the highest number of municipalities was Urban Infrastructure, with 28 municipalities (or 82.4% of the total), followed by Environmental Preservation and Conservation and Urban Basic Sanitation, with 26 municipalities (or 76.5%). Next are Road Transport, with 24 municipalities (or 70.6%), and Policing and Tourism, with 20 municipalities or 58.8% of the total municipalities in RPMA. Also notable are the subfunctions Individual, Collective and Diffuse Rights; Standardization and Quality; Territorial Planning; Industrial Production; and Rehabilitation of Degraded Areas. All of these had expenditures made by only one municipality in RPMA.

Chart 3 provides detailed information on the 27 selected subfunctions with potential correspondence to SDG 11 targets and their respective expenditures (liquidated value) from 2016 to 2020, according to the economic category of expenditure (current and capital).

Regarding current expenditures, which collectively represent 67.8% of the total, the highest amount corresponds to the Urban Infrastructure subfunction, with R\$589.8 million (or 47.3% of the total allocated to the subfunction); the lowest observed amount is related to the Recovery of Degraded Areas subfunction, with R\$9 thousand. The average current expense was R\$66.5 million, with a median of R\$8.2 million.

As for capital expenditure, which collectively represents 32.2% of the total, the highest amount is associated with Urban Infrastructure, at R\$657 million, or 52.7% of the total allocated to the subfunction. The minimum capital expenditure, with zero allocation of resources, was observed in Territorial Planning and Industrial Production. The average capital expenditure observed was R\$3.5 million, with a median of R\$900 thousand.

Regarding total expenditure, between 2016 and 2020, the 34 municipalities comprising the RPMA allocated R\$2.6 billion, distributed between current expenditures totaling R\$1.8 billion (67.8% of the total) and capital expenditures totaling R\$852 million (32.2% of the total expenditures in the period under analysis).

Furthermore, the subfunction with the highest relative expenditure was Urban Infrastructure, with R\$1.2 billion, consisting of R\$590 million in current expenditures (47.3% of the total allocated to the subfunction) and R\$657 million in capital expenditures (52.7% of the total allocated to the subfunction). Conversely, the lowest expenditure is related to the Recovery of Degraded Areas subfunction, with R\$10 thousand, consisting of R\$9 thousand in current expenditures (88%) and R\$1 thousand (or 12%) in capital expenditures. The observed average was R\$98 million, with a median of R\$12.4 million.

Firstly, it is important to mention a methodological aspect whose implications should be considered in the interpretation of the results. In the case of subfunctions common to more than one target, also known as recurring subfunctions, the respective expenditures were equally distributed among the number

Table 3 - RPMA: Expenditure associated with subfunctions potentially corresponding to SDG 11, by economic category of expenditure (2016-2020)

Id.	Subfunctions Selected	Expenses						Pos.
		Current (10 ³ R\$) [a]	[a/c] (%)	Capital (10 ³ R\$) [b]	[b/c] (%)	Total (10 ³ R\$) [c]	[c/d] (%)	
605	Supply	14,680	90.7	1,497	9.3	16,177	0.6	13
131	Social Communication	36,942	99.9	31	0.1	36,973	1.4	10
542	Environmental Control	2,840	64.5	1,560	35.5	4,399	0.2	19
182	Civil Defense	57,790	96.7	1,972	3.3	59,762	2.3	7
153	Diffusion of Scientific and Technological Knowledge	1,183	99.7	3	0.3	1,186	0.0	21
811	Individual, Collective, and Diffuse Rights	235	98.9	3	1.1	237	0.0	25
392	Electric Energy	34,600	95.2	1,729	4.8	36,330	1.4	11
365	Rural Extension	12,046	98.1	232	1.9	12,278	0.5	15
363	Urban Housing	1,535	4.1	36,123	95.9	37,658	1.4	9
128	Urban Infrastructure	589,845	47.3	657,087	52.7	1,246,933	47.6	1
482	Leisure	8,196	77.7	2,354	22.3	10,550	0.4	16
451	Standardization and Quality	419	97.3	12	2.7	431	0.0	23
545	Territorial Planning	249	100.0	0	0.0	249	0.0	24
665	Historical, Artistic, and Archaeological Heritage	271	21.5	986	78.5	1,257	0.0	20
845	Planning and Budgeting	122,107	91.4	11,448	8.6	133,555	5.1	5
846	Policing	133,520	94.3	8,089	5.7	141,610	5.4	4
181	Environmental Preservation and Conservation	191,271	94.3	11,641	5.7	202,912	7.7	3
272	Industrial Production	227	100.0	0	0.0	227	0.0	26
274	Commercial Promotion	4,635	98.6	67	1.4	4,703	0.2	18
601	Promotion of Agricultural Production	462	69.5	203	30.5	664	0.0	22
662	Promotion of Plant Production	24,372	95.6	1,124	4.4	25,496	0.96	12
691	Industrial Promotion	7,885	63.8	4,474	36.2	12,359	0.5	14
601	Recovery of Degraded Areas	9	88.0	1	12.0	10	0.0	27
332	Urban Basic Sanitation	399,389	84.1	75,747	15.9	475,136	18.1	2
847	Road Transport	116,346	94.1	7,286	5.9	123,632	4.7	6
781	Urban Collective Transport	8,228	87.2	1,204	12.8	9,432	0.4	17
	Tourism	26,177	49.4	26,847	50.6	53,024	2.0	8
	Total	1.795.460	67.8	851,719	32.2	2,647,179 [d]	100	-
	Máximo	589,845	95.6	657,087	1.0	1,246,933	0.4	-
	Mínimo	9,0	0.0	0,0	0.0	10,0	0.0	-
	Average	66,498	4.3	31,545	0.2	98,044	-	-
	Median	8,228	0.9	1,497	0.1	12,359	-	-

Source: elaborated by the author.

of related targets. For example, for the Civil Defense subfunction, which is common to five targets (11.1, 11.4, 11.5, 11.7, and 11.b), the total expenditure (R\$59.7 million) was divided by five, resulting in R\$11.9 million per target.

Following this methodology, target 11.1 [... safe, adequate, and affordable housing, and basic services and the upgrading of slums...] received the largest allocation of resources. Approximately R\$1.1 billion, representing 43.4% of the total, distributed among six subfunctions, averaging R\$191 million per related subfunction. In second position, in terms of resource allocation, is target 11.3 [... inclusive and sustainable urbanization, and the capacity for participatory, integrated, and sustainable human settlement planning and management...]. This target received R\$716 million, representing 27.1% of the total, distributed among eight subfunctions, averaging R\$89.5 million per related subfunction. In third place is target 11.a [Support positive economic, social, and environmental links between urban, periurban, and rural areas by strengthening national and regional development planning] which received R\$218 million, representing 8.2% of the total, distributed among 16 subfunctions. It received R\$13.6 million per related subfunction. Together, these three target cover 78.7% of the total expenditure. The other targets were covered with allocations ranging from R\$194 million, or 7.3% of the total, to R\$118,000, or 0.004% of the total.

It is also worth noting that the total expenditures (R\$2.65 billion) related to the 27 selected subfunctions represent about

10.3% of the total expenditure made by the 34 municipalities of the RPMA, considering all 79 government subfunctions included in the respective budgets, totaling approximately R\$25.7 billion. Table 5 lists the recurring or common subfunctions for more than one SDG 11 target.

It is observed that 11 subfunctions out of a total of 27, representing 40.7% of the total, are recurrent, or common, to more than one SDG 11 target, with a emphasis on the subfunction "Diffusion of Scientific and Technological Knowledge," which is common to all targets, and therefore having its respective expenditures distributed equally among the ten targets, following the adopted procedure.

In sequence, the subfunctions Environmental Control, Environmental Preservation and Conservation, and Recovery of Degraded Areas, are common to seven SDG 11 targets; Civil Defense, common to five targets; Individual, Collective, and Diffuse Rights and Territorial Planning, are common to four targets; Planning and Budget, are common to three targets; Urban Infrastructure, Social Communication, and Electric Energy, are common to two targets each. The remaining subfunctions (Supply, Rural Extension, Urban Housing, Leisure, Standardization and Quality, Historical, Artistic, and Archaeological Heritage, Policing, Industrial Production, Commercial Promotion, Agricultural Production Promotion, Plant Production Promotion, Industrial Promotion, Urban Basic Sanitation, Road Transport, Urban Collective Transport, Tourism) are not recurring, meaning they correspond

Table 4 – SDG 11 targets, associated subfunctions, and expenditure per target (2016-2020)

(To be continued)

SDG 11 Targets	Subfunctions Associated with Targets	Subfunctions	Total Target (10 ³ R\$)	(%) [a/b]	Expenditure per Subfunction (10 ³ R\$)
11.1	6	Civil Defense	11,952	43.4	191,398
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Individual, Collective, and Diffuse Rights	59		
		Urban Housing	37,658		
		Urban Infrastructure	623,466		
		Urban Basic Sanitation	475,136		
Total Target 11.1			1,148,390		
11.2	4	Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119	5.0	33,311
		Individual, Collective, and Diffuse Rights	59		
		Road Transport	123,632		
		Urban Collective Transport	9,432		
Total Target 11.2			133,242		
11.3	8	Social Communication	18,487	27.1	89,534
		Environmental Control	628		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Urban Infrastructure	623,466		
		Territorial Planning	62		
		Planning and Budgeting	44,518		
		Preservation and Conservation of the Environment	28,987		
Recovery of Degraded Areas	1,4				
Total Target 11.3			716,269		
11.4	6	Environmental Control	628	1.6	7,158
		Civil Defense	11,952		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Historical, Artistic, and Archaeological Heritage	1,257		
		Preservation and Conservation of the Environment	28,987		
Recovery of Degraded Areas	1,4				
Total Target 11.4			42,945		
11.5	8	Social Communication	18,487	2.3	7,537
		Environmental Control	628		
		Civil Defense	11,952		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Individual, Collective, and Diffuse Rights	59		
		Territorial Planning	62		
		Preservation and Conservation of the Environment	28,987		
Recovery of Degraded Areas	1,4				
Total Target 11.5			60,297		
11.6	5	Environmental Control	628	1.8	9,580
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Electric Energy	18,165		
		Preservation and Conservation of the Environment	28,987		
		Recovery of Degraded Areas	1		
Total Target 11.6			47,901		

Table 4 – SDG 11 targets, associated subfunctions, and expenditure per target (2016-2020)

SDG 11 Targets	Subfunctions Associated with Targets	Subfunctions	Total Target (10 ³ R\$)	(% [a/b])	(Conclusion)
					Expenditure per Subfunction (10 ³ R\$)
11.7	7	Environmental Control	628	7.3	27,693
		Civil Defense	11,952		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Leisure	10,550		
		Policing	141,610		
		Environmental Preservation and Conservation	28,987		
		Rehabilitation of Degraded Areas	1,4		
Total Target 11.7			193,848		
11.a	16	Supply	16,177	8.3	13,615
		Environmental Control	628		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Electric Energy	18,165		
		Rural Extension	12,278		
		Standardization and Quality	431		
		Territorial Planning	62		
		Planning and Budgeting	44,518		
		Environmental Preservation and Conservation	28,987		
		Industrial Production	227		
		Commercial Promotion	4,703		
		Agricultural Production Promotion	664		
		Plant Production Promotion	25,496		
		Industrial Promotion	12,359		
Recovery of Degraded Areas	1,4				
Tourism	53,024				
Total Target 11.a			217,840		
11.b	8	Environmental Control	628	3.3	12,333
		Civil Defense	11,952		
		Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119		
		Individual, Collective, and Diffuse Rights	59		
		Territorial Planning	62		
		Planning and Budgeting	44,518		
		Environmental Preservation and Conservation	28,987		
Recovery of Degraded Areas	1,4				
Total Target 11.b			86,328		
11.c	1	Diff. of Scient. and Techn. Knowledge	119	0,0	118
		Total Target 11.c	119		
Total			2,647,179	100	–

Source: elaborated by the author.

to only one target each. In Table 6, the targets associated with SDG 11 and the respective economic classification of the committed expenditure (current and capital expenditures) are listed.

As previously mentioned, it is worth reiterating that, in the case of the 11 recurring or common subfunctions to more than one target (Table 5), the respective expenditures were distributed equally among the number of related targets. For the distribution, in each related target of these adjusted values in the economic category of expenditure, the percentage originally observed for each subfunction (Table 3) was respected. For example, the "Urban Infrastructure" subfunction is common to two targets, 11.1 and 11.3, and of its total expenditure, 47.3% refers to current expenditures, and 52.7%

refers to capital expenditures. Therefore, the total expenditure of R\$1.25 billion (Table 4) was divided between the two targets (R\$623.5 million per target), with this value also allocated proportionally between current expenditures (47.3%) and capital expenditures (52.7%) in both targets.

Regarding the economic category of expenditure, it is observed that the maximum allocation in current expenditures is related to target 11.1 [... safe, adequate, and affordable housing, and basic services and the upgrading of slums...], with R\$707.6 million, representing 61.6% of the target, 39.4% of the total for this economic category, and 26.7% of the total expenditure. The minimum value observed for the same category was R\$119 thousand, related to target 11.c. The observed average was R\$179.5 million; the median was R\$102.5 million.

Table 5 – Recurring or common subfunctions for more than one SDG 11 target

Recurring Subfunctions	Related Targets
Diffusion of Scientific and Technological Knowledge	10
Environmental Control	7
Environmental Preservation and Conservation	7
Recovery of Degraded Areas	7
Civil Defense	5
Individual, Collective, and Diffuse Rights	4
Territorial Planning	4
Planning and Budgeting	3
Urban Infrastructure	2
Social Communication	2
Eteric Energy	2

Source: elaborated by the author.

Regarding the capital expenditures category, the largest expenditure is also related to target 11.1 [... safe, adequate, and affordable housing, and basic services and the upgrading of slums...], with R\$440.8 million, representing 38.4% of the target, 51.8% of the total for the economic category, and 16.7% of the total expenditure. Conversely, the lowest value observed for the analyzed category concerns target 11.c, with R\$300 thousand. The average was R\$85.2 million; the median was R\$7.3 million.

Considering the total expenditure (current expenditures and capital expenditures), amounting to R\$2.6 billion, it is observed that 67.8% (or R\$1.8 billion) refer to the category

of Current Expenditures and 32.2% (or R\$852 million) to the economic category of capital expenditures. Regarding Capital Expenditures, it is relevant to mention that only 1.0% of the total was allocated to debt amortization and financial investments, meaning that 99% of the total was allocated to investments.

In order to verify how the municipal resources are distributed concerning the targets associated with SDG 11, using the selected government subfunctions as a proxy, the DEI was developed, which corresponds to the total value of expenditures associated with a given subfunction, divided by the population of the set of municipalities that carried out

Table 6 – SDG 11 Targets and economic classification of expenditure: current and capital expenditures (2016-2020)

SDG 11 Targets	Expenditures				Total [c] (10 ³ R\$)	[a/d] %	[b/e] %	[c/f] %	[a/f] %	[b/f] %
	Current [a] (10 ³ R\$)	[a/c] %	Capital [b] (10 ³ R\$)	[b/c] %						
11.1	707,582	61.6	440,809	38.4	1,148,390	39.4	51.8	43.4	26.7	16.7
11.2	124,750	93.6	8,491	6.4	133,242	6.9	1.0	5.0	4.7	0.3
11.3	382,008	53.3	334,261	46.7	716,269	21.3	39.2	27.1	14.4	12.6
11.4	39,678	92.4	3,267	7.6	42,945	2.2	0.4	1.6	1.5	0.1
11.5	58,000	96.2	2,297	3.8	60,297	3.2	0.3	2.3	2.2	0.1
11.6	45,150	94.3	2,751	5.7	47,901	2.5	0.3	1.8	1.7	0.1
11.7	181,124	93.4	12,724	6.6	193,848	10.1	1.5	7.3	6.8	0.5
11.a	176,818	81.2	41,022	18.8	217,840	9.8	4.8	8.2	6.7	1.5
11.b	80,231	92.9	6,097	7.1	86,328	4.5	0.7	3.3	3.0	0.2
11.c	118	100	0,30	0.3	119	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	1,795,459 [d]	67.8	851,720 [e]	32.2	2,647,179 [f]	100	100	100	67,8	32.2
Maximum	707,582	–	440,809	–	1,148,390	–	–	–	–	–
Minimum	118	–	0,3	–	118	–	–	–	–	–
Average	179,546	–	85,172	–	264,718	–	–	–	–	–
Median	102,491	–	7,294	–	109,785	–	–	–	–	–

Source: elaborated by the author.

the expenditure. In other words, this indicator expresses the resource made by the set of municipalities in the RPMA in the subfunctions related to the SDG 11 targets per inhabitant, as projected by IBGE for the year 2010. The unit used is therefore reais per capita.

To evaluate the effort made by the RPMA municipalities in meeting the SDG 11 targets, considering their allocative capacity, the ACI Indicator was developed. This indicator corresponds to the total expenditure applied to a given target, also using the selected government subfunctions as a proxy, divided by the net current revenue of the set of municipalities that made the expenditure during the considered period (2016-2020). In essence, the ACI indicates the priority given by the municipalities to each of the SDG 11 targets. Its unit of measurement is percentage. For both indicators, the higher the quotient, the better. Table 7 lists the Distribution Effort Indicator (DEI) and Allocative Capacity Indicator (ACI) applied to the ODS 11 targets in the 2016-2020 fiscal years by the 34 municipalities that make up the RPMA.

It is observed that the target with the highest Distribution Effort Indicator (DEI) refers to target 11.1 [... safe, adequate, and affordable housing, and basic services and the upgrading of slums...], with an expenditure of R\$660.8 per inhabitant of the RPMA, followed by target 11.3 [... increasing inclusive and sustainable urbanization...], with an DEI of R\$424.6 per capita, considering the 31 RPMA municipalities that made expenditures on the subfunctions corresponding to that target. In third place is target 11.2 [... provide access to safe, affordable, sustainable, and accessible transport systems...], with an DEI of R\$160.9 per capita, considering the 26 RPMA

municipalities that made expenditures on the subfunctions corresponding to that target. In the last place we have target 11.c [Support the least developed countries, including through financial and technical assistance, for sustainable and resilient buildings...] with a DEI of R\$3.9 per capita, considering the five municipalities that made expenditures on the corresponding subfunctions.

Regarding the ACI, the order of the targets is repeated. Thus, in the first position is target 11.1, with an ACI of 3.98%; in the second position, target 11.3, with an ACI of 2.54%; and in the third position, target 11.2, with an ACI of 1.04%. In the tenth and last position is target 11.c, with an ACI of 0.02%.

Final considerations

Although preliminary and subject to adjustments and improvements, the proposed method has proven capable of identifying and measuring the allocation of financial resources by the 34 municipalities that make up the RPMA in meeting the CIPFs, which are also related to the SDGs – particularly the targets of SDG 11. Even though it is not a direct measurement, it was possible to highlight, in terms of the volume of financial resources allocated, the relative importance or priority given by the RPMA municipalities to the SDGs, especially SDG 11.

Overall, the results indicated that target 11.1 [safe, adequate, and affordable housing and basic services, and upgrade slums...] had the highest expenditure by the RPMA municipalities, representing 43.4% of the total, followed by target 11.3 [enhance inclusive and

Table 7 – Distribution Effort Indicator (DEI) and Allocative Capacity Indicator (ACI) applied to the SDG 11 targets (2016-2020)

SDG 11 Target	Municipalities with SDG Expenditures	Population (2020)	Net Current Revenue (10 ³ R\$) (2016-2020)	SDG Expenditure (10 ³ R\$) (2016-2020)	DEI (R\$)	Pos.	ACI (%)	Pos.
11.1	34	1,738,000	28,835,887	1,148,390	660.8	1	3.98	1
11.2	26	827,912	12,865,273	133,242	160.9	3	1.04	3
11.3	31	1,687,026	28,163,197	716,269	424.6	2	2.54	2
11.4	30	1,677,003	28,001,426	42,945	25.6	9	0.15	9
11.5	30	1,677,003	28,001,426	60,297	36.0	8	0.22	8
11.6	27	850,554	13,861,579	47,901	56.3	6	0.35	6
11.7	31	1,687,026	28,163,197	193,848	114.9	5	0.69	5
11.a	33	1,692,356	28,314,016	217,840	128.7	4	0.77	4
11.b	30	1,677,003	28,001,426	86,328	51.5	7	0.31	7
11.c	5	297,983	5,197,916	119	3.9	10	0.02	10

Source: elaborated by the author.

sustainable urbanization...] with 27.15%, and target 11.a [support positive economic, social, and environmental links between urban, peri-urban, and rural areas...] with 8.2%. Together, these three targets accounted for 78.7% of the total expenditure by the RPMA municipalities on SDG 11-related targets.

The government subfunctions that most influenced this result were primarily Urban Infrastructure, with a total expenditure of R\$1.25 billion, representing 47.6% of the total, followed by Urban Basic Sanitation, with R\$475 million (or 18.1% of the total). Together, these

two government subfunctions accounted for 65.7% of the total expenditure (R\$2.65 billion) made by the RPMA municipalities on the 27 government subfunctions related to SDG 11 from 2016 to 2020. Another finding from the study is that 67.8% of the total expenditure by the municipalities on SDG 11 targets was on Current Expenditures, while 32.2% was on capital expenditures.

Regarding the continuation of the research, one of the topics to be further explored is the analysis of the impact of current expenditures versus capital expenditures on

achieving SDG 11 targets. Although capital expenditures, especially those related to investment, are considered higher quality or more “desirable” public expenditures, current expenditures, in turn, form the basis for public service provision. In this sense, certain current expenditures can be crucial for municipalities or metropolitan areas to achieve the SDG targets. Another aspect to be explored in future research concerns the more detailed level and implications of expenditures made by target for each of the RPMA municipalities. As shown (Table 7), some municipalities did not make expenditures on certain targets, except for target 11.1, for which all 34 municipalities made expenditures. An example of this heterogeneity is target 11.c, for which only five municipalities made expenditures. Another possibility for future studies would be to conduct disaggregated analyses by municipality, including other municipal executive bodies, such as funds, foundations, and/or autarchies - and perhaps extend the study to other metropolitan areas of the State of São Paulo and Brazil.

Furthermore, another relevant aspect for future refinement of the results of this research is the verification of the correspondence between the 27 subfunctions, government programs, and their respective actions, as listed in the municipal multi-year plans, to promote a better understanding of the potential impacts of these subfunctions on SDG 11 targets. Increasing expenditures in the Policing subfunction, for example, might indicate that cities are becoming “safer” as a result of increased spending, or that there has been an increase in violence and crime rates, leading to increased spending as a reactive

measure. In other words, cities might be becoming more violent, not less. Therefore, to achieve a more accurate analysis of reality, it is important to compare budget execution data with other social, economic, and environmental indicators.

Additionally, future studies should explore urban issues associated with SDG 11 targets and their implications for urban and metropolitan management. The studies should also propose a method for systematically monitoring the results of actions and decisions of the metropolitan governance body, and for monitoring and evaluating the changes experienced by metropolitan citizens as a result of meeting or not meeting the targets. Another effort in future research would be to replicate the method used here for other SDGs. In this sense, another challenge to be addressed is verifying the cross-impacts between subfunctions and the targets of other SDGs. Certainly, there are common subfunctions to other targets of other SDGs that need to be identified and have their expenditures properly allocated among related targets.

Last but not least, it is important to recognize the limitations of this study, mainly due to the subjectivity related to the process of matching government subfunctions with SDG 11 targets. To mitigate this aspect and reduce individual bias, it is recommended that, in a real organizational environment, this process be conducted collectively and participatively, involving leaders, managers, and technicians from the municipalities to stimulate debate, encourage the exchange of ideas, and bring different perspectives to converge distinct opinions.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0872-843X>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração. Ribeirão Preto, SP/Brasil.

erasmo@fearp.usp.br

Notes

- (1) There are nine CIPFs included in Complementary Law No. 1,290, of July 6, 2016, which establishes the RPMA; two more were added to them (culture; agriculture and agribusiness) which, although not included in the aforementioned Law, are recognized as regionally relevant (Brazil, 2016).
- (2) As established by the Ministry of Budget and Management Ordinance No. 42, of April 14, 1999 (Brazil, 1999).
- (3) They are: Administration, Agriculture, Science and Technology, Commerce and Services, Culture, Sports and Leisure, Citizenship Rights, Energy, Environmental Management, Housing, Industry, Agrarian Organization, Foreign Relations, Sanitation, Public Safety, Transport, and Urbanism.
- (4) Supply, Biofuels, Colonization, Mineral Fuels, Marketing, Foreign Trade, Social Communication, Energy Conservation, Environmental Control, International Cooperation, Agricultural Defense, Civil Defense, Scientific Development, Technological Development and Engineering, Dissemination of Scientific and Technological Knowledge, Individual, Collective and Diffuse Rights, Electric Energy, Rural Extension, Urban Housing, Rural Housing, Information and Intelligence, Urban Infrastructure, Irrigation, Leisure, Mining, Standardization and Quality, Land Use Planning, Historical, Artistic and Archaeological Heritage, Planning and Budgeting, Policing, Environmental Preservation and Conservation, Industrial Production, Commercial Promotion, Agricultural Production Promotion, Industrial Promotion, Industrial Property, Degraded Areas Recovery, Water Resources, Agrarian Reform, Urban Basic Sanitation, Urban Services, Railway Transport, Waterway Transport, Road Transport, Urban Collective Transport, Special Transport, and Tourism.
- (5) Committed Amount: the amount resulting from the commitment stage of the expenditure. At this stage, the government incurs an obligation to pay the expense to the creditor. It consists of a reservation of budgetary appropriation, that is, a reservation of authorized monetary values to meet a specific purpose. The commitment is recorded at the moment of contracting the service, purchasing the material or good, work, or amortizing the debt (Data Dictionary - Expenditure Execution, n.d.).
- (6) Available at: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Available on: March 20, 2020.
- (7) Expense Identification: Fiscal Year; Full Name of the Municipality; Full Name of the Agency; Reference Month of the Expense; Name of the Reference Month of the Expense; Type of Expense; Commitment Number; Expense Identifier; Description of the Expense; Date of Expense Issuance; Amount of the Expense; Description of the Government Function; Description of the Government Subfunction; Code of the Budget Program; Description of the Budget Program; Code of the Budget Action; Description of the Budget Action; Code and Description of the Resource Source; Code and Description of the Fixed Application Code; Description of the Bidding Modality; Code and Description of the Expense Element; History of the Expense.

- (8) Finances of Brazil (Finbra): is the name of the database formed with accounting, budgetary, and financial information sent by the federation entities to the National Treasury, in compliance with art. 51 of Law 101/2000, named Fiscal Responsibility Law. Available at: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

References

- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 1º nov 2019.
- ____ (1999). *Portaria n. 42*, de 14 de abril. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 17 out 2019.
- ____ (2001). *Lei n. 10.257*, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 abr 2024.
- ____ (2013). *Programa de apoio à elaboração dos PPA'S municipais*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/324?show=full>. Acesso em: 20 set 2019
- ____ (2015). *Lei n. 13.089*, de 12 de janeiro. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 25 set 2019.
- ____ (2016a). *Manual técnico de orçamento*. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 27 jul 2020.
- ____ (2016b). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>. Acesso em: 27 jul 2020.
- ____ (2018). *Nota metodológica*. Boletim de despesas de custeio administrativo. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/boletim-de-custeio-administrativo/2019/nota-metodologica-custeio-administrativo_2018_2019.pdf. Acesso em: 4 out 2019.
- CEDEPLAR (2018). *Boletins de Conjuntura. O problema fiscal brasileiro. Despesas Finalísticas*. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/gppd/wp-content/uploads/sites/24/2018/10/23.10-O-problema-fiscal-brasileiro.pdf>. Acesso em: 4 nov 2019.
- DICIONÁRIO DE DADOS – EXECUÇÃO DA DESPESA (s/d). Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603453-dicionario-de-dados-execucao-da-despesa>. Acesso em: 4 nov 2019.

- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2018). *Planejamento regional. Região Metropolitana de Ribeirão Preto*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>. Acesso em: 29 jul 2018.
- ESTRATÉGIA ODS (2019). *Estratégia ODS*. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 5 out 2019.
- FINBRA – Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (2021). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>. Acesso em: 22 mar 2021.
- GARCIA, R. C. (2015). “Despesas correntes da União: visões, omissões e opções”. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (orgs.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565. Acesso em: 29 ago 2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 19 mar 2024.
- _____. (2022). *População Residente, Área territorial e Densidade demográfica – Tabela 4714*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4714>. Acesso em: 19 mar 2024.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023). *Governança Metropolitana no Brasil. Acesso a base de dados regiões metropolitanas*. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1OLaKcF1OwyIRQgZ1Q15V7zY60M_vusAk. Acesso em: 21 abr 2024.
- ONU (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, ONU. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. (Traduzido para o idioma português pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil - UNIC Rio). Disponível em: <agenda2030-pt-br.pdf> (un.org). Acesso em: 30 set 2019.
- ONU – Organização das Nações Unidas (2019). *Agenda 2030*. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 30 set 2019.
- SANCHES, O. M. (1993). O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 27 n. 4, pp. 54-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8549/7290/18499>. Acesso em: 17 set 2020.
- SANTOS, M. O. (2018a). “Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana”. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 25 nov 2020.
- _____. (2018b). “Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei n. 13.089/2015”. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908. Acesso em: 25 nov 2020.

SANTOS, R. C. (2015). *Plano plurianual e orçamento público*. Florianópolis, UFSC. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401333/1/PNAP%20-%20Modulo%20Especifico%20-%20GP%20-%20Plano%20Plurianual%20e%20Orçamento%20Publico%20-%203ed%202015%20-%20GRAF.pdf>. Acesso em: 17 out 2019.

_____. (2016). *Orçamento público*. Florianópolis, UFSC. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401430/1/PNAP_Bacharelado-Orçamento_Publico-3.ed-GRAFICA.pdf. Acesso em: 17 out 2019.

SÃO PAULO (2016). *Lei Complementar n. 1.290*, de 6 de julho. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag_0001_2E2EUM1D909STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001. Acesso em: 25 out 2019.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Julio Tremeschin, email: juliotre@hotmail.com

Received: June 7, 2021
Approved: February 20, 2023

Gramáticas do desenvolvimento. Da economia informal aos assentamentos informais

Grammars of development. From informal economy to informal settlements

Renato Balbim [1]

Resumo

Este artigo busca aprofundar a discussão do termo informal e de sua trajetória. Por meio de uma genealogia baseada em pesquisas cientométricas e análises documentais, observa-se seu surgimento na economia, em 1960, sendo amplamente difundido até o final dos anos 1990, quando é ressignificado como tipologia urbanística associada às favelas. Nas conferências Habitat I, II e III, revelam-se alinhamentos e inflexões entre agendas internacionais de direito difuso e estratégias de urbanização de assentamentos precários. Constatou-se o momento em que se inicia o uso do termo assentamento informal no Brasil, sua generalidade, sua imprecisão e seus aspectos desclassificatórios que a adjetivação possibilita. Comentários finais apontam revisões necessárias nas políticas públicas e nas pesquisas acadêmicas, buscando maior precisão nos conceitos e menor estigmatização dos territórios.

Palavras-chave: economia informal; assentamento informal; núcleo urbano informal; Ministério das Cidades; UN-Habitat.

Abstract

This article seeks to deepen the discussion of the term 'informal' and its history. Through a genealogy based on scientometric and documental analyses, we observed that it emerged in the field of economics in 1960 and was widely disseminated until the late 1990s, when it was re-signified as an urban typology associated with slums. The Habitat I, II, and III conferences revealed alignments and inflections between international agendas of diffuse rights and urbanization strategies for precarious settlements. We verified the moment when the term 'informal settlement' started to be used in Brazil, its generality, imprecision, and the disqualifying aspects that its use as an adjective enables. The final comments point to necessary revisions in public policies and academic research to obtain greater precision in concepts and reduce the stigmatization of territories.

Keywords: informal economy; informal settlement; informal urban nucleus; Ministry of Cities; UN-Habitat.



Informal, termo em ampla difusão

Nos últimos 50 anos, a ideia de informal e sua derivação adjetiva acrescida do sufixo “dade” – informalidade – vem sendo usada nas mais diversas áreas das ciências humanas e nos debates acerca do desenvolvimento em todas as regiões do mundo e de maneiras diversas.

Comumente, a noção de informal conota características diversas. Por um lado, podem ser positivas: relações próximas e íntimas; a ideia de imaginação aplicada ao desenvolvimento; formas e meios alternativos de solução de problemas; tecnologias inovadoras ou de baixo custo, etc. Por outro lado, informal também conota características negativas e perniciosas para o desenvolvimento e para as relações sociais: soluções não seguras, de baixa qualidade; tudo aquilo que vai contra padrões, normas, planos, planejamentos – e, por que não, dogmas – pode receber o adjetivo de informal.

Parte-se, aqui, da premissa segundo a qual a ampla difusão do termo¹ informal e de seus derivativos se deva, por um lado, à sua capacidade explicativa, por ser capaz de retratar fenômenos e ideias ao longo do tempo. Contudo, presume-se, também, que sua difusão não está associada ao rigor das análises científicas, mas à capacidade de reunir fenômenos e ideias múltiplos. É sua polissemia vazia de rigor e de critérios científicos que permite a representação de diversas práticas e fenômenos econômicos e socioespaciais ao longo do tempo.

Entretanto, definir fenômenos como simplesmente informais, fora de regras, padrões, características e critérios ordenados e predefinidos, pode levar a caminhos metodológicos reducionistas ou adjetivações morais

(des)classificadoras. A partir das análises realizadas, busca-se demonstrar que a definição de algo como informal consiste na designação pela negativa, ou seja, pelo que não é, esvaziando possíveis e necessárias conceituações, abrindo espaço para ideários negativos relacionados à pobreza, ao antiquado, ao atrasado, ao estado de exceção e, conseqüentemente, à negação de direitos e padrões relacionados ao desenvolvimento, inclusive a negação do direito à cidade no contexto urbano (Roy, 2005).

O objetivo deste artigo é discutir o termo informal através de sua genealogia, buscando contextualizar conceptualizações, caracterizações ou classificações que expliquem atributos ou qualidades específicas de fenômenos e práticas. Idealizações acerca do informal vinculadas a práticas contribuem para a formação de lógicas dualistas sustentadas em explicações formatadas a partir de realidades exógenas tomadas como o padrão, o regular, o normal, o formal. Busca-se jogar luz sobre elementos que ainda subsidiam visões dualistas, como de cidade formal e informal, cidade dividida, morro e asfalto, etc. e levantar os possíveis significados da introdução do termo “assentamento informal” na produção acadêmica e nas políticas públicas brasileiras.

O escopo desta contribuição está delimitado pelo ideário das agências internacionais de fomento ao desenvolvimento, especificamente desenvolvimento urbano, com especial atenção às políticas de desenvolvimento “propostas” às nações do Sul e as particularidades referentes à assimilação e ao rebatimento dessas políticas no caso brasileiro.

No atual contexto de neoliberalização e financeirização das cidades, das sociedades e propriamente da vida, faz-se relevante discutir, no campo científico, como a construção de

discursos internacionais, subsidiados pela ciência – ou seja, com algum grau de cientificismo e que passam a compor acordos, agendas, normativos e diretrizes para investimentos e financiamentos –, tem contribuído para difundir ideários por vezes radicalmente opostos ao direito que se arroga, particularmente quanto ao direito à cidade e, especificamente, nos termos de uma nova agenda urbana. No contexto atual de retomada e de reconstrução da agenda urbana brasileira, esta reflexão torna-se premente e ainda mais relevante.

Bases para o surgimento do termo informal

Durante as décadas de 1950 e 1960, a comunidade acadêmica de países do Norte Global e seus parceiros no Sul, inclusive o Brasil, compartilhavam o entendimento segundo o qual os países pobres estariam em uma transição: da economia tradicional, lenta e atrasada, para o paradigma de desenvolvimento e progresso produzido no Ocidente.

Furtado (1970), no clássico *Formação econômica da América Latina* (AL), aponta as contradições desse processo. Em sua análise, a transposição para a AL dos avanços tecnológicos de sociedades altamente complexas daria origem a um novo dualismo entre unidades produtivas de tecnologia moderna e altamente capitalizadas e setores produtivos de técnicas tradicionais. “Como esse progresso tecnológico significa principalmente elevação da dotação de capital por pessoa empregada” (ibid., p. 355), sua assimilação poderia provocar distorções estruturais, a marginalização,

fenômeno mais expressivo nas zonas urbanas, onde as condições precárias de habitação se generalizariam (ibid., pp. 353-356).

Santos (1975), em *L'espace partagé*, um clássico do pensamento crítico a partir do Terceiro Mundo, reconstitui as diversas abordagens conceituais sobre a urbanização nos países subdesenvolvidos durante os anos 1960 e conclui que, de maneira geral, tais abordagens eram “adjetivas”.² Conhecimentos prévios foram aplicados “adjetivando” conceitos, criando dualismos entre os desafios do desenvolvimento periférico em relação aos padrões modernos e avançados do Ocidente.³

Cidades pré-industriais, cidades parasitadas, urbanização primária, urbanização madura e tantos outros atributos – adjetivos – “adequam” as lógicas do Sul a uma apreensão linear e, em certa medida, reducionista, no entendimento de Santos (1985), do modelo histórico de desenvolvimento em etapas que Rostow (1959) classificou como: 1) sociedade tradicional; 2) condições do arranque; 3) arranque; 4) maturidade; e 5) consumo em massa (Rostow 1959; Santos 1985; Fisher 1993). Essas etapas do desenvolvimento surgem como uma forma de relacionar a racionalidade econômica às forças políticas e sociais, segundo momentos históricos específicos.

No entanto, uma das críticas feita a essa generalização é que Rostow (1959) não teria dado a devida importância às forças orientadoras dos que, efetivamente, detêm os meios de produção (Fisher, 1993, p. 58), usando-as de maneira diversa ao planejamento do desenvolvimento; e também pelo fato de essa sequência linear ser “naturalmente perturbada” por contradições políticas e sociais não previsíveis no modelo e que aceleram o percurso linear da história.

Citar a lógica de Rostow (1959) é relevante, visto que, nas décadas de 1960 e 1970, também se evidenciavam saltos dessas etapas promovidos pela industrialização periférica. Como se pode apreender da análise de Furtado (1970) ou de Santos (1985), esses saltos impactavam positivamente parcelas reduzidas da sociedade, aprofundando desigualdades, estigmatizando modos de vida e marginalizando grupos tradicionais. Mais adiante se verá como o Relatório do Quênia (ILO, 1972) aponta esse fenômeno ao propor o termo “setor informal”.

Parece claro que, ao aplicar variáveis, postulados acadêmicos e diretrizes políticas importados dos países desenvolvidos, a orientação da industrialização e da urbanização do Sul entregava a apenas uma pequena parcela de seus habitantes os benefícios do desenvolvimento. Na década de 1970, a pobreza e o desemprego persistiam, apesar dos esforços para emular modelos de sucesso aplicados na reconstrução da Europa e do Japão nos anos 1950 e 1960.

É nesse contexto, tanto dos modelos teóricos quanto das políticas públicas, marcado por dualismos e adjetivações, seguindo uma linha evolutiva quase natural de transformações, que pesquisadores críticos e a única agência da Organização das Nações Unidas (ONU) formada não apenas por Estados-Nações, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), buscaram, cada um ao seu modo, tempo e lugar, inovar no entendimento das lógicas próprias do desenvolvimento dos países pobres.

O setor informal nas agendas internacionais

Certos autores atribuem ao economista holandês Julius Herman Boeke⁴ e ao economista antilhano William Arthur Lewis⁵ os primeiros usos do termo economia informal (Gonçalves, Bautès e Maneiro, 2018). Ambos abordam de maneira dualista as economias de ex-colônias na África e sugerem o caráter transitório das atividades informais, que seriam absorvidas conforme o avanço do capitalismo. Outros autores, como Boanada-Fuchs e Fuchs (2018) e Hawkins (2020), creditam a formulação do termo “setor informal” a Keith Hart, antropólogo britânico que publicou estudos sobre “subemprego” em Accra, Gana, onde descreve formas criativas de um grupo de imigrantes rurais, os Frafras, para assegurar a própria subsistência. Para ele, o setor informal opera atividades residuais, e a distinção entre formal e informal é relacionada, basicamente, à renda auferida e à autonomia do empregado, sendo a chave explicativa o grau de racionalização do trabalho (Hart, 1973, p. 68). O autor destaca, também, as relações com a ilegalidade, muitas vezes, legitimadas e moralmente aceitas (ibid., p. 74), e sugere classificações correspondentes, como “setor urbano de baixa produtividade”, “exército de reserva de desempregados” ou “setores urbanos tradicionais”.

Desde esses usos inaugurais do termo, o “informal” evocava práticas exteriores ou marginais ao capitalismo “desenvolvido” e à

regulação do Estado. Esse quadro conferiu ao termo vida longa nos estudos de diversas matizes e orientações político-intelectuais, sendo incorporado pelas teorias da marginalidade⁶ e do subdesenvolvimento na AL.

No mesmo período, buscando entender por que os esforços das agências internacionais, sobretudo os focados na geração de emprego, não surtiram os efeitos esperados, a OIT criou, em 1970, o Departamento de Promoção e Planejamento do Emprego, com a missão de rever o modelo de suas cooperações técnicas, agregando pesquisadores e conhecimentos locais e multidisciplinares (Bangasser, 2000).

O novo modelo de missão, as “Missões Compreensivas de Emprego”, produziu diversos relatórios nos anos 1970 e 1980, com destaque para o Relatório do Quênia (ILO, 1972), que institucionalizou internacionalmente uma realidade tida como particular aos países do Terceiro Mundo, o “setor informal” da economia, sua relação com os setores fomentados pelas políticas multilaterais de desenvolvimento e sua relevância na dinâmica e modernização econômica. As principais características do setor informal da economia e de suas atividades, como definido no Relatório (ibid.), estão relacionadas à facilidade de iniciar uma função ou atividade, à dependência dos recursos locais, à predominância de empreendimentos familiares, à pequena escala de operação, ao trabalho intensivo, ao uso e desenvolvimento de tecnologias adaptadas, às capacidades adquiridas fora do sistema formal de ensino e à operação em um mercado desregulado (segundo o entendimento do Estado) e altamente competitivo.

Contudo, o Relatório do Quênia revela, já em seu início, paradoxos no uso do termo informal e alguns riscos de sua apropriação pejorativa. Segundo os seus autores, o setor informal

opera sob severas restrições e dificuldades, consequência de uma visão pejorativa de sua natureza, existindo um perigo eminente de que essa visão se transforme em uma profecia autorrealizada (ibid., pp. 5-6), algo que se verifica, que se concretizou.

A superação de dualismos simplificadoros e, por vezes, reducionistas, foi amplamente debatida no “mundo do trabalho”⁷ durante décadas, a partir de elementos que já haviam sido apontados no Relatório, que criticava visões técnicas focadas apenas nos efeitos positivos da ocidentalização da economia dos países pobres (ibid.). Tais visões propunham a concentração de incentivos em certos setores modernos da economia para reduzir o custo do capital em relação ao custo do trabalho (benefícios de crédito, taxas, licenças, revisão de barreiras econômicas, etc.).

A economia formal, objeto das políticas de fomento internacional, seria composta pelas maiores empresas, utilizando mais tecnologias, com maiores salários, lucros, investidores internacionais e, inclusive, em conformidade com os padrões das “leis” internacionais do trabalho (Bangasser, 2000). Já a economia informal, ignorada pelas ações do Estado, teria menor acesso ao crédito e não despertaria interesse de capitais internacionais, ainda que pudesse exercer atividades similares, mas, comumente, em um contexto de ilegalidade, irregularidade ou não conformidade com as próprias definições de agências e governos, resultando, paradoxalmente, no aprofundamento das desigualdades.

Ou seja, a concentração de incentivos não apenas reforçaria desigualdades, mas também promoveria a multiplicação do setor informal, ou da marginalização, como postulado por Furtado (1970). Muitas vezes também moderno, vale ressaltar, o setor informal assimilaria

inovações periféricas à difusão dos investimentos internacionais e seria responsável por complementar etapas de complexas cadeias produtivas. Essa complementaridade aconteceria de maneira “improvisada”, paralelamente às formalidades e às regulações, gerando empregos mal remunerados, sem garantias e direitos.⁸

Dessa maneira, sob a égide do subdesenvolvimento, a economia informal, através da redução do custo do trabalho, logo, a baixo custo, provê os meios para a complementação e a expansão da modernização. Essa modernização, seletiva e incompleta, que combina “formal” e “informal”, sustenta-se na pobreza e no aprofundamento das desigualdades, que são causas e não consequências, como também ratificado várias vezes no Relatório do Quênia, das atividades relacionadas ao trabalho e à economia informal.

Em certa medida, ao classificar como informais práticas e modos não correspondentes aos padrões dos países centrais, seria possível afirmar que essa imputação faria parte de um processo geopolítico, como explica Hart (2010). No pós-Segunda Guerra Mundial, as políticas de “D/ desenvolvimento” foram utilizadas pelos “impérios” europeus em suas estratégias de descolonização (ibid., p. 121).⁹ À medida que os países centrais se reconstruíam e se desenvolviam, passaram, também, a agir determinando o processo de (sub)desenvolvimento das antigas colônias, aprofundando a “doutrina de tutela”¹⁰ como o principal meio de relação com esses países (Lewis, 2019, p. 1959). Para autores como Lewis, esse entendimento continua a organizar a teoria e a prática contemporâneas do desenvolvimento.

Ressalta-se que, em cada realidade específica, em países ou em regiões, as regulações para a legitimação do trabalho e dos seus

impactos podem ser tanto “ignoradas” quanto utilizadas como “trunfos” políticos e econômicos, reforçando a instabilidade e a subordinação das atividades e dos trabalhadores no designado “setor informal da economia”. Isso ocorre, também, na regulação de outros setores e circuitos que ficam à mercê da predefinição do que viria a ser o formal, o normal, o padrão, o regular. Inclusive, vale reforçar, no circuito da produção de assentamentos humanos.

Paradoxos da economia urbana informal

Desde o seu surgimento, particularmente nos trabalhos da OIT, a ideia de setor informal esteve diretamente associada à economia urbana. Buscavam-se respostas para uma situação complexa, que envolvia o esforço institucional para a geração de emprego e renda por meio da receita modernização/urbanização, e a resultante persistência do desemprego, da baixa renda, da periferização e da precarização da vida nas cidades dos países pobres.

A chamada economia urbana informal se expandiu com a migração rural, onde se concentra a maior parcela dos pobres do mundo ainda hoje. No meio rural, a maioria desses trabalhadores realizava e realiza atividades fora dos limites definidos como economia formal (ILO, 2002, p. 103). Entretanto, no urbano, a representação dessa distinção seria mais clara, fácil e objetiva, visto, obviamente, ter sido e seguir sendo “normatizada”.

Os (sub)setores informais da economia, associados ao processo modernização/urbanização, ofereciam alternativas econômicas, além de melhorias no acesso à saúde

e à educação para migrantes rurais, pobres e menos qualificados se instalarem nas cidades, contribuindo para a formação de *slums* e periferias precárias em Nairóbi e em Mombaça (ibid., p. 18), da mesma forma que nas grandes cidades latino-americanas.

Segundo o Relatório seminal da OIT, esse “setor de baixa renda” seria literal e figurativamente periférico. Literalmente, o lugar dos pobres está além das fronteiras da zona urbana rica, planejada e regulada – formalmente instituída – onde os pobres prestam serviços “informais” a baixo custo. Figurativamente, é periférico, pois possui apenas acesso fortuito e restrito às fontes de riqueza (ILO, 1972, p. 503).¹¹

É relevante destacar que o Relatório do Quênia não apresenta o setor informal como um problema para o desenvolvimento, ao contrário, identifica-o como fonte de crescimento baseada em práticas e talentos locais moldados a baixo custo, com grande capacidade de inovação.

Em certa medida, essas ideias eram similares àquelas que vinham sendo desenvolvidas por Milton Santos. Contemporâneo de diversos autores aqui já apontados, Santos (1975), em suas análises e proposições, não usa os termos formal e informal, buscando superar dualismos simplificadores e adjetivações. Ao propor circuitos espaciais da economia urbana nos países subdesenvolvidos, ele revela complementaridades, conexões e disputas, logo, a interação entre modelos produtivos diversos e semelhantes, com áreas de atuação concorrentes e complementares na disputa por mercados e na produção e apropriação do espaço (ibid.). Nesse sentido, sua teoria dá um passo além ao associar formas de produção e de divisão do trabalho aos usos do espaço geográfico, e não apenas à localização periférica, como apontado no Relatório do Quênia.

Santos (1985, p. 132) parte da ideia de que a produção de mercadorias é concentrada e que seu consumo é difuso, identificando que cada cidade tem na realidade duas áreas de influência, com dimensões distintas, correspondentes a cada circuito da economia, o superior e o inferior.

Nas grandes cidades, o limite do mercado abrangido pelo circuito inferior tenderia a coincidir com os limites da aglomeração. O espaço intraurbano do circuito inferior é contínuo, podendo ser diferenciado em um espaço central do circuito inferior e um espaço residencial do circuito inferior (Santos, 1975, p. 350), bairros dormitórios, periferias auto-construídas, vilas, assentamentos precários, favelas e outras distintas formas de expansão urbana que, em comum, guardam dinâmicas econômicas e sociais, dimensões políticas e modos de vida.

Santos (1996) revela, ainda, que a economia urbana se vale de efeitos de complementaridade, espalhando por todo o território sua racionalidade através de relações de solidariedade e competição que ocorrem entre os circuitos da economia.

Já o circuito superior, que se concentra nas maiores cidades, muitas vezes como ilhas de alta urbanização, espaços da globalização, enclaves tecnológicos conectados em rede, expandiria sua influência regionalmente, fazendo uso dos sistemas modernos de circulação. O circuito superior é resultado direto da modernização tecnológica, e a sua área de mercado é definida pela fluidez do território.

Nas cidades menores, caberia ao circuito inferior difundir a racionalidade econômica urbana em áreas ainda mais extensas do território não cobertas pelos sistemas técnico e normativos próprios do circuito superior: falta

de sistemas modernos de circulação e de tecnologias adequadas ou desinteresse do poder econômico.

Essa associação e as complementaridades e racionalidades que organizam os dois circuitos da economia urbana foram, mais tarde, sintetizadas por Santos (1996) no termo “flexibilidade tropical”, sendo as inovações surgidas desta flexibilidade respostas economicamente efetivas à rigidez normativa, ao formal, expandindo padrões e arenas de consumo e viabilizando saltos das etapas de Rostow (1959).¹²

Devido a esses possíveis saltos de etapas, sustentava-se o necessário apoio ao setor informal nos moldes dos apoios recebidos por outros setores da economia, sendo que os riscos envolvidos nesse apoio seriam similares aos envolvidos no apoio dado às demais empresas, destacava o Relatório do Quênia (ILO, 1972, p. 505), revelando, desde então, que a formalização, segundo os preceitos das agências internacionais, não seria condição para garantias e créditos.¹³

Da mesma forma, Hart (1973) enfrentou criticamente o dualismo formal e informal, indicando uma necessária superação de uma visão keynesiana segundo a qual a criação de empregos ditos formais era vista como solução única para o desemprego. Hart apresenta uma questão de aspecto moral, sugerindo políticas que visassem à redução da participação do setor informal apenas em atividades socialmente desaprovadas ou naquelas cuja produtividade marginal seria muito baixa (ibid., p. 82).

A OIT enfrentou esses e outros paradoxos em 1991, quando da 78ª Conferência em que debateu o “dilema do setor informal”. A questão colocada estava entre fomentar o setor informal como provedor de emprego e de renda, incluindo a revisão de regulações, e

expandir regulamentações visando ao aumento da proteção social, provavelmente reduzindo a capacidade das economias em gerar empregos.

As discussões enfatizaram que o dilema deveria ser resolvido “atacando as causas subjacentes e não apenas os sintomas” por meio de “uma estratégia abrangente e multifacetada” (ILO, 2002, p. 1) que envolveria desde as estratégias de crescimento e extensão da proteção social, até a revisão de regulações, tendo como preocupação prioritária temas relacionados à justiça social, como equidade de gênero, raça, etnias, idade, etc. (ILO, 2013). No relatório Trabalho Decente (ILO, 1999), o termo informal dá lugar à informalização das relações de trabalho em todo mundo.

A nova escala dos problemas, impactando também o Norte, em parte resultante das, à época, chamadas novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC), apontou para a superação da relação direta entre informal, pobreza urbana e subdesenvolvimento. O “aburguesamento” (ILO, 2002, p. 4) da economia informal coincide com a convergência das agendas de direitos das demais agências do sistema ONU em busca de uma globalização com justiça social, como retratada na Declaração e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (United Nations, 2000). Inclui-se também, nessa visão alargada, a melhoria das condições de moradia e de vida nas cidades.

Enfim, o termo economia urbana informal, derivado do termo inicialmente cunhado “setor informal” ou “subsetor informal” (ILO, 1972) da economia, refere-se às atividades econômicas exercidas no espaço urbano em contraposição às atividades exercidas no espaço rural. No urbano, entendimentos múltiplos da informalidade são representados com maior facilidade, ou, ao menos, são objeto de

maiores interesses, chegando ao paradoxo histórico do aburguesamento do informal, passando por imprecisões como produção informal do espaço, cidade informal (Brant, 2009), assentamentos informais, ou mesmo “núcleos urbanos informais”.

Dito isto, e seguindo a genealogia do termo informal, suspeita-se que seu largo uso (polissêmico e acrítico) em pesquisas e políticas de desenvolvimento, durante mais de 50 anos, explique sua transposição acrítica de um processo econômico para o seu uso relacionado às formas urbanas. Mas por meio de quais conectores? Quais são as intenções políticas de associar, por exemplo, favelas e uma variedade de assentamentos pobres a uma tipologia urbana universal chamada assentamento informal?

Importante contribuição para a superação de perspectivas dualistas foi dada por Magalhães (2012) ao analisar o direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro. Os dados da sua pesquisa reforçam teses da existência de “um contínuo e conflituoso processo de diálogo” (ibid., p. 397), em seus termos, entre o direito do Estado e o direito da favela. Magalhães rechaça ideias como direito alternativo, direito paralelo ou termos que deem a impressão de uma ordem em déficit, o que excluiria a realidade de uma efetiva ordem construída no embate, suas complementariedades, etc., corroborando com o debate aqui proposto de superação de dualismos e com a visão acerca dos circuitos da economia urbana (Santos, 1975). Outra contribuição para esse debate foi dada por Leitão (2007) e por diversos outros autores que vêm revelando a diversidade e a pujança da economia das favelas, grosso modo, do circuito inferior da economia.

Complementarmente, considerando a atual financeirização da globalização e a comoditização do urbano (Rolnik, 2013), seria plausível relacionar o uso recente e generalizado pelas agências internacionais do termo informal como uma tipologia urbana, *informal settlements*, às estratégias geopolíticas de reforço da dominação? Seriam estratégias de subjugação de formas não estatais de reconhecimento e prática de direitos? Buscaremos trazer mais elementos para esse debate a seguir.

O informal nas agendas urbanas

Seguindo a linha argumentativa que propõe um olhar urbanístico mais detalhado sobre o “informal”, com base em agendas de organismos multilaterais, e tendo como fato que, ao menos desde a década de 1970, essas agendas se articulavam,¹⁴ são relacionadas evidências da apropriação e da transformação do uso do termo informal nas principais agendas urbanas, a saber, os relatórios finais das três Conferências UN-Habitat, realizadas a cada 20 anos, desde 1976.

Em 1972, no mesmo ano em que foi lançado o Relatório do Quênia, teve lugar, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (ILO, 1972, 2002). Marco do multilateralismo, a Conferência inspirou novos encontros mundiais com temas específicos e abordagens transversais e intersetoriais,¹⁵ além de trazer para o debate outras organizações além do Estado-Nação.

Quatro anos depois, a Habitat I, em Vancouver, 1976, deu sequência às definições da Conferência de Estocolmo, bem como aprimorou e aprofundou instrumentos e estratégias

para o “Desenvolvimento” (Hart, 2010). Em sua Declaração Final, a Habitat I não apenas recomenda a participação pública e de governos locais¹⁶ na busca de respostas para questões globais, como revela o entendimento e a importância do setor informal da economia para a superação dos desafios globais. Das 64 Recomendações para a Ação Nacional do Plano de Ações de Vancouver, oito são dedicadas, exclusivamente, à participação social nos mais diversos fóruns de decisões das políticas urbanas.

O documento final de Recomendações da Habitat I, dividido em seis itens ou temas, dedica uma das 64 recomendações, a de número C8, “Moradia, Infraestrutura e Serviços – A Construção pelo Setor Informal”, para atestar que “[...] o chamado ‘setor informal’ provou sua capacidade de atender às necessidades dos menos favorecidos em muitas partes do mundo, apesar da falta de reconhecimento e assistência do setor público”. Conclui-se que o setor informal deveria ser apoiado em seus esforços de promover não apenas moradia, mas, também, infraestrutura e serviços (UN-Habitat, 1976).

Nesse sentido, os países deveriam rever regulações e normas, formas de crédito, acesso à terra (para atividades da “economia informal”), formas de assistência técnica e uma série de outras ações voltadas à participação social e à autoconstrução dos meios de reprodução da vida com dignidade, qualidade e de maneira adaptada às realidades regional e nacional.

Além disso, ainda no item Moradia, Infraestrutura e Serviços, o documento recomenda especial atenção à autoconstrução da moradia (número C10), reconhecida como a de maior dimensão no “Terceiro Mundo” e, portanto, a ser qualificada e fomentada por meio de políticas de regularização da posse, simplificação de normas, regulações e processos de

financiamento, assistência técnica e desenvolvimento de materiais locais e adaptados, além do estímulo ao cooperativismo e da garantia de provisão de infraestruturas.

Pode-se afirmar que a Habitat I reverberou a compreensão mais progressista das agências internacionais e dos pensamentos da época, mirando o desenvolvimento urbano em sua totalidade, para além das dualidades que se multiplicavam no pensamento hegemônico.

Passados 20 anos, a estagnação econômica dos países do Sul, nos anos 1980, e a consequente introdução de ajustes econômicos de caráter neoliberal por parte de agências credoras, FMI e Banco Mundial, reestruturaram as políticas de Desenvolvimento (Hart, 2010) com impactos na agenda urbana. O consenso era de redesenho completo do Estado, diminuição e racionalização, abertura às empresas privadas e foco na capacidade de governança de atores da sociedade civil que prestariam serviços públicos não essenciais.

A privatização das instituições nacionais de habitação e a ênfase na governança possibilitariam implementar os sete instrumentos de abertura do mercado da habitação (Arantes, 2006; Soto, 2000; World Bank, 1993). Do lado da demanda: titulação, financiamento direto e racionalização de subsídios; do lado da oferta: governança dos serviços urbanos, regulação adaptada da terra urbana e organização da indústria construtora; o sétimo elemento é a reorganização do Estado para a governança (World Bank, 1993).

A regularização fundiária, envolvendo ou não a urbanização de assentamentos precários (titulação de terras e superação mais ou menos parcial das precariedades), com participação não governamental e do poder local, além de empréstimos diretos para famílias resolverem

seus déficits habitacionais com o mercado,¹⁷ eram estratégias do período legitimadas pelos países, governos locais e, também, movimentos sociais que viam, na Habitat II, esforços descentralizadores e democráticos (Balbim, 2016, pp. 11-12).

De maneira geral, a agenda urbana da Habitat II, realizada em Istambul no ano de 1996, buscava integrar as necessidades do crescente setor informal da economia urbana aos sistemas de planejamento, design e gestão das cidades, promovendo a participação social nos processos de planejamento e tomada de decisão, fortalecendo seus vínculos com a economia formal, seu financiamento e sua regulação.

Analisado o Relatório Final da Habitat II (UN-Habitat, 1996), verifica-se que a ideia de informalidade aparece 17 vezes, sendo que em apenas dois momentos é relacionada a assentamentos humanos, o que constituía uma inovação. Nas demais 15 ocorrências, o termo aparece vinculado à economia urbana, sempre de maneira positiva, relacionada a bancos e a cooperativas de crédito, a organizações sociais e a formas alternativas de desenvolvimento.

A Agenda da Habitat II vaticina como os setores informais da economia, potencializados, aprimorados, fomentados, deveriam fazer parte das soluções descentralizadas, comunitárias, locais e democráticas na superação dos desafios urbanos apresentados. Como exemplo, o item 160 da Agenda, no qual o termo “informal” aparece quatro vezes, define ações a serem empreendidas por pequenas empresas, cooperativas, autoridades locais, organizações não governamentais (ONGs), organizações comunitárias e instituições financeiras no sentido de melhorar as capacidades dos setores informais da economia urbana.

O apontamento da economia informal como alternativa para desafios urbanos corrobora a tese de que a Habitat II, além de descentralizada e democrática, como celebrada por movimentos sociais e governos progressistas, também tinha um viés neoliberal,¹⁸ de diminuição do Estado e transferência de responsabilidades do setor público para moradores, ONGs e sociedade civil (Balbim e Amanajás, 2015).

Habitat III: a NAU à deriva?

Passados mais de 20 anos, a Nova Agenda Urbana (NAU), resultante da Habitat III, realizada em Quito, no ano de 2016 (UN-Habitat, 2016), traz uma profunda transformação no uso do termo informal. Ao contrário das agendas anteriores, o termo, citado 19 vezes, foi relacionado à economia urbana apenas em quatro momentos. Todas as demais 15 inserções são relacionadas aos assentamentos humanos em geral e às favelas, em particular, sem qualquer definição prévia do neologismo “assentamentos informais”, um claro indicador de que seu uso se tornara corrente durante os 20 anos que separam a Habitat II e a Habitat III.

Ainda que exista um reconhecimento da importância do informal para a economia local (ibid., item 13.d) e um compromisso em “[...] reconhecer a contribuição dos trabalhadores pobres na economia informal” (ibid., item 59), a NAU busca uma “[...] transição sustentável para a economia formal” (ibid., item 13.d e item 59),¹⁹ uma inflexão quando considerado o pensamento produzido em outras agências internacionais, notadamente na OIT, a partir da ideia de trabalho decente (ibid.).

A NAU ignora os avanços no entendimento da relevância da economia informal para o desenvolvimento, além dos impactos das transformações tecnológicas na “informalização” e na precarização das relações de trabalho e de acesso à cidade, como há muito vinha sendo destacado pela OIT (aburguesamento da informalidade, abordado na seção ‘Paradoxos da economia urbana informal’), ou com o uso de termos como “uberização”. Também são ignorados os debates acerca dos impactos urbanos de gigantes como a Amazon e de soluções como o AirBnB (ibid.).²⁰

Após mais de meio século, o pensamento dualista que associou modernidade, industrialização e urbanização em oposição ao atraso, ao tradicional e ao rural²¹ parece ressurgir. A cidade moderna, inteligente, é a base do desenvolvimento, e o informal é relacionado a tudo aquilo que é negativo ou improdutivo – e, assim, deve desaparecer.

A NAU vai além em sua deriva e associa a ideia de economia formal aos princípios do trabalho decente, que se realizaria “[...] aproveitando os benefícios de aglomeração da urbanização bem planejada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo” (ibid., item 14b). A cidade é apresentada como ícone da modernidade, motor do desenvolvimento e da economia.

Por sinal, o termo economia, que aparece duas dezenas de vezes na NAU, recebe diversos qualificadores que imprimem a exclusiva noção de modernidade, negócios e produtividade: economia global, economia competitiva, economia de escala, economia vibrante, economia sustentável, economia

inclusiva, economia inovadora e economia circular. Já ideias de economia solidária e de negócios comunitários, frequentes na Habitat II e que reforçam o papel dinâmico do setor informal, ficaram ausentes tanto da preparação da Habitat III (Fernandes e Figueiredo, 2016) quanto da sua própria agenda final, que apenas cita “economia social e solidária” no item 58, quando trata de “sustentabilidade ambiental e prosperidade inclusiva”, o que quer que isso signifique (UN-Habitat, 2016).

Assim, a NAU revela a divisão entre uma cidade moderna e dinâmica e bilhões de pessoas vivendo em condições ditas informais em todo o mundo e, apesar dos detalhados diagnósticos que subsidiaram o processo da Conferência, não distingue pobreza de precariedade, irregularidade, ilegalidade ou mesmo da simples não conformidade com regras locais. Por opção política, a NAU agrupa todas essas condições em uma única tipologia urbana, de maneira pejorativa e acrítica, reforçando um sistema moral desclassificatório que justifica mecanismos excludentes e segregadores, além das estratégias globais dos negócios urbanos carreadas por diversos organismos internacionais. A retórica não poderia ser mais clara. Impera na NAU a gramática dos negócios urbanos (Balbim, 2018).

Por fim, a análise da aparição reiterada dos termos “assentamentos informais” e “assentamentos informais e favelas” – que não são minimamente definidos no documento – revela dimensões negativas, pejorativas e degradantes associadas direta ou indiretamente à pobreza, à desigualdade, à degradação ambiental e às deseconomias,²² tema aprofundado na seção seguinte.

O retorno da favela, panaceia dos assentamentos informais

No caminho trilhado de (re)conhecimento do termo informal e de suas transformações, o período compreendido entre as Conferências Habitat II e Habitat III constitui o momento de inflexão entre o uso do termo informal associado à economia urbana e o seu emprego como uma tipologia urbana.

Compreender como esse neologismo urbano surge e se difunde em escala mundial, e como é assimilado no Brasil, constitui tarefa hercúlea. Essa tipologia, invariavelmente, não é definida, substantivada, não há referências a debates teóricos e acadêmicos, sendo programas de governo ou manuais de agências internacionais, em particular da UN-Habitat, a principal fonte de referência para a definição do termo.

Entretanto, a associação do termo de maneira direta e frequente ao termo favelas (*slums*) pode dar pistas para a compreensão de sua ampla assimilação, inclusive possibilitando levantar hipóteses acerca das motivações que levam agências internacionais e expertos a se associarem a essa generalização, ao invés de usarem termos e conceitos mais precisos.

Seguindo caminho metodológico similar ao aqui proposto, de buscar pistas e respostas por meio da análise dos documentos das agências financiadoras internacionais e seu receituário para superar a pobreza nos países subdesenvolvidos, Gilbert (2007) faz uma reflexão do ressurgimento do termo *slum*,²³ velho e perigoso vocábulo, em suas palavras.

Em 1999, três anos após a Conferência Habitat II, uma coalizão de agências internacionais – formada pelo World Bank, UN-Habitat,

United Nations Environment Programme (Unep) e Asian Development Bank – lança a iniciativa global *Cities Without Slums*. Esse é o momento em que se abre uma espécie de caixa de pandora (ibid., p. 698). Para o autor, o uso do termo seria perigoso, porque a campanha subentende que as cidades possam se ver livres das favelas, uma ideia que é, em sua opinião, totalmente inalcançável.²⁴ Além disso, a confusão entre aspectos físicos de qualidade da habitação e as diversas características sociais e dos grupos humanos que vivem nesses assentamentos são ressaltadas para questionar a imprecisão do termo, ainda mais quando empregado em escala global.

Nesse momento, a UN-Habitat, com o apoio do Cities Alliance, define o objeto principal de sua atuação, erradicar as favelas e suas características absolutas, uma linha de base para o monitoramento e avaliação da eficiência, da efetividade e da eficácia de suas ações, uma necessária adequação de gestão para responder aos seus doadores e financiadores.²⁵ A proporção de pessoas com acesso ao saneamento e à segurança da posse foram definidas como variáveis básicas a serem monitoradas, aplicadas em todo o mundo, caracterizando uma tipologia urbana universalizada – as favelas. Tão grande é a relevância que essa lógica ganha, que estes elementos passam, também, a fazer parte dos ODMs, notadamente no objetivo sete, meta dez, proporção de habitantes com acesso à água e ao esgotamento sanitário, e meta 11, proporção da população urbana vivendo em favelas.

É fato inconteste que a revisitação do termo favela (*slum*) foi acompanhada de uma ação política clara de erradicação, que pode tanto significar urbanizar (em inglês, *upgrading*), tratando de titulação acompanhada de melhorias

urbanas visando à sua “formalização”, à sua “inserção” na cidade²⁶ quanto erradicar, via despejos e deslocamentos, prática continuada e frequente e que também se vale de argumentos promovidos pelas mais nobres intenções políticas e acadêmicas.

Além disso, seu ressurgimento no cenário global, após a Habitat II, e seus preceitos neoliberais e descentralizantes estão associados a interesses políticos e econômicos, a uma geopolítica que apontava os governos locais e ONGs como parceiros mais “sensíveis” às definições das agências e dos bancos internacionais. Em 2013, por exemplo, um relatório extensivo do Banco Mundial (World Bank, 2013, pp. 14-15) revela que o interesse no tema das favelas, além de econômico, também foi e era político.²⁷

Brasil: favela, assentamentos precários e informais

Antes de fazer o paralelo deste processo com a política urbana brasileira, é necessário lembrar que as favelas, no Brasil, foram invisibilizadas até a redemocratização dos anos 1980, viabilizando, ainda hoje, os mais diversos mandos e desmandos políticos e econômicos contra seus moradores, particularmente, por meio do uso da violência pelo Estado.

Remonta à redemocratização dos anos 1980, através dos esforços de administrações locais,²⁸ o início do reconhecimento no quadro do urbanismo estatal da existência de favelas e de certos direitos de seus moradores. As iniciativas das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), lançadas

em Recife, em 1983 e 1987, foram seguidas por outras cidades metropolitanas que, poucos anos depois, e em função de suas experiências pioneiras bem-sucedidas de reurbanização, passaram a incorporar o território das favelas também em seus Planos Diretores.²⁹

A relação entre as ideias da “nova” UN-Habitat e a política urbana no Brasil, em especial as estratégias do Cities Without Slums,³⁰ capitaneado pelo Banco Mundial e por países doadores (principalmente França e Itália, no caso brasileiro), foi, de certa forma, confrontada com estruturados programas³¹ municipais e estaduais de intervenção em assentamentos precários e aglomerados subnormais, criados no início da década de 1990, e que, futuramente, seriam impulsionados com a criação do Programa Habitar Brasil-BID (HBB)³² em 1999.

Ou seja, no Brasil, há indicativos de que a “influência” do Cities Without Slums, no início dos anos 2000, foi balanceada tanto pela consolidação anterior das experiências locais brasileiras quanto pelo apoio, também anterior, que algumas delas recebiam do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que não participava da coalizão que formou o Cities Alliance.

O HBB foi um marco por reconhecer, pela primeira vez, na política urbana nacional o tema das favelas e dos assentamentos subnormais. O HBB visava ao fortalecimento institucional dos municípios para a execução de obras de infraestrutura urbana, melhorias habitacionais e ações de intervenção social e ambiental. Em seus manuais, o termo informal não era utilizado, e o termo favela aparece esporadicamente, com demais tipologias que constituem aglomerados subnormais (Balbim et al., 2012).

No Brasil, a análise detalhada de documentos de políticas públicas nacionais e da produção acadêmica revela que o termo

“assentamento informal”³³ não fora utilizado até meados dos anos 2000, fato que parece mudar quando o Cities Alliance passa a apoiar ações do Ministério das Cidades (MCidades).

Para entender esse momento de transformações, é necessário situar o que era o MCidades à época. Criado em 2003 como a primeira estrutura ministerial com o mandato de produzir e implementar uma política urbana nacional, o MCidades era composto de quatro Secretarias Nacionais finalísticas – mobilidade, saneamento, habitação e programas urbanos – e uma Secretaria Executiva. Havia uma relativa coordenação de ações entre as três primeiras Secretarias e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), visto ser esta a responsável, basicamente, por diretrizes de planejamento urbano e fomento à elaboração dos Planos Diretores Participativos, como determinava o Estatuto da Cidade.

Além disso, a SNPU operava a ação de apoio à regularização urbana fundiária, o chamado Programa Papel Passado. Da mesma forma, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) operava ações de apoio à regularização fundiária em diversos de seus programas, em especial no HBB, herdado do governo anterior e, posteriormente, em linhas gerais, transformado no PAC Regularização de Assentamentos Precários.

Apesar da expectativa de coordenação intersecretarial, abordagens distintas entre programas com objetivos similares, no caso, o Papel Passado e o HBB, justamente no que tange aos assentamentos precários, termo utilizado inclusive na Política Nacional de Habitação (Lei n. 11.124/2005), permitem levantar hipóteses de como o neologismo “assentamento informal” passou a ser utilizado na política urbana nacional.

Em 2006, quando ainda existia o HBB, sob a coordenação da SNH, o Programa Papel Passado, ação de regularização fundiária sob a direção da SNPU, publicou com o programa Cities Without Slums o curso a distância “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos”.

Essa publicação, exclusiva em português, traz, pela primeira vez, em documentos oficiais do governo federal, o termo “assentamentos informais”, inclusive em seu título. Contrasta com o fato de que o termo não havia sido usado na Política Nacional de Habitação, nos manuais do Papel Passado, do HBB, nem mesmo no restante das publicações e manuais do MCidades.

Dada sua importância, passa-se a analisar de maneira detalhada a publicação, composta de oito capítulos e uma apresentação autorais. Verifica-se que os termos informal e informalidade relacionados a assentamentos foram introduzidos nos textos assinados por Fernandes (2006a, 2006b). Então coordenador geral do curso e consultor do projeto, Fernandes utiliza o termo 42 e 26 vezes, respectivamente, em cada texto. Além disso, há citações pontuais em Imparato e Saule Júnior (2006) e Alfonsin (2006).

De maneira geral, Fernandes aponta a segregação e a exclusão como causas da “proliferação” da ilegalidade. Especificamente, o aparato jurídico excludente levaria as pessoas a descumprirem a lei. Entretanto, o que parece ser lógico não explica a vasta irregularidade e ilegalidade que se alastra, também, entre os mais abastados. Na mesma publicação, ao tratarem das terras públicas da União, Imparato e Saule Júnior (2006, p. 76), afirmam: “a informalidade na ocupação do solo não é privativa

da população de baixa renda brasileira e sim é prática disseminada numa verdadeira cultura da irregularidade fundiária”.

Como exercício revelador dos riscos envolvidos no uso generalizado do termo, substituímos cada uma das 68 vezes que o termo ocorre em Fernandes (2006a, 2006b) por termos ou explicações substantivos. O resultado é a associação de “assentamento informal” à óbvia falta de titulação, mas também a áreas onde o direito à moradia não fora reconhecido, ou áreas sem integração socioespacial com o restante da cidade (AlSayyad e Roy, 2006), reforçando a ideia de cidade dividida. A “informalidade urbana” pôde ser associada à pobreza urbana, a um padrão urbanístico específico, à falta de segurança na posse, ou à falta de democratização no acesso à terra. A “ocupação informal” pôde ser relacionada à autoconstrução, à favela, ou à ocupação ilegal e clandestina. Às “práticas informais” de urbanização foram associadas soluções de baixo custo que imporiam altas deseconomias à cidade. A “condição informal” urbana é “precária, indigna e inaceitável”. A “área informal” é precária e traz riscos ambientais. Por fim, a “construção informal” é sinônimo de favela e autoconstrução.

De maneira muito simples, pode-se concluir que esta publicação, ou ao menos parte dela, um livro didático para um curso a distância acerca de uma política pública nacional que, ao atingir expressivo público de gestores, técnicos, ativistas e pesquisadores, colaborou com a difusão de um termo impreciso, quando comparado a termos previamente utilizados na prática urbanística e nas políticas urbanas até

aquele momento. Após esse curso, nota-se que não houve imediata aderência do termo nas práticas e proposições ligadas à matéria.

Aguardou-se até 2010 para que o termo reaparecesse em documentos formais do MCidades. Foi quando o programa Cities Without Slums e a SNH publicaram uma cartilha bilingue do curso a distância “Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários” (em inglês, “*Integrated Slum Upgrading Actions*”).

Na versão em português, o objeto da ação são os “assentamentos precários”, termo que aparece 44 vezes no documento, sendo 42 vezes traduzido como *informal settlements*, uma vez como *slum* – na capa da publicação – e uma única vez traduzida de maneira precisa como *precarious settlements*, na apresentação. A não precisão da tradução contrasta com a importância global do Brasil nas estratégias de urbanização de assentamentos precários, reconhecida desde 1996, na Habitat II, revelada na produção acadêmica internacional, no histórico do HBB e, particularmente, nos relatórios anuais do Cities Alliance (2002, 2003).

Revela-se assim que, em 2010, a SNH, coordenadora do PAC Urbanização de Assentamentos Precários, divulgou internacionalmente suas ações “seguindo” o termo desta “agenda quente” internacional (Neves e Lima, 2012), lembrando que quatro anos antes, a mesma agência internacional, neste caso em parceria com a SNPU, promoveu a divulgação do termo na língua portuguesa com reflexos posteriores nas políticas públicas brasileiras, bem como na produção acadêmica (Balbim e Santiago, 2023a).

O subsídio acadêmico

De maneira associada e colaborativa com o poder público, a criação de uma “agenda” política internacional tem evidente respaldo acadêmico na formulação de conceitos e teses, resultando em sua disseminação como “agenda quente” influenciadora de linhas de pesquisa, de fomento, bem como de políticas públicas nos países periféricos.

Fazendo uso de levantamentos cientométricos (Balbim e Santiago, 2023a, 2023b) e corroborando a análise das agendas internacionais e das políticas públicas nacionais anteriores, pode-se afirmar que essa “agenda” surge globalmente nos anos 1990 e se dissemina, torna-se “agenda quente” na primeira década do século XXI.

Analisando teses e dissertações que tratam do termo assentamento informal nas línguas inglesa, portuguesa e espanhola, sugere-se que esse movimento parta de centros de língua inglesa, com aumento relativo de número de teses entre as décadas de 1980, 1990, 2000, e 2010. Quando analisadas as teses em espanhol, verifica-se a inexistência de teses com o tema no primeiro decênio. Já em português, não são apontadas teses nos dois primeiros decênios, ocorrendo aumento entre os decênios de 2000 e 2010, passando de duas teses, no primeiro decênio, para 48 teses publicadas no segundo.

A pesquisa cientométrica realizada em três das principais bases de dados para pesquisas cientométricas no mundo, a Web of Science (WoS), a Scopus e a EBSCO, verifica-se que o termo *informal settlements*, relacionado ao urbano ou à cidade, aparece, no período entre 1960 e 2022, em mais de dez mil artigos

acadêmicos – 2.986 artigos, considerando-se uma junção das bases WoS e EBSCO, e 10.402 artigos considerando-se a Scopus. Ressalta-se que o ano de 1999 constitui um marco na tendência de crescimento contínuo de publicações relacionadas ao termo informal relacionado aos estudos urbanos. Este é o mesmo ano de reconfiguração do que passa a ser a ONU-Habitat – agência internacional relevante para a difusão deste termo –, além de ser o ano do lançamento do plano de ação *Cities Without Slums* (Cidades sem favelas). Do total de artigos, mais da metade foi publicado a partir de quatro países: África do Sul, EUA, Inglaterra e Quênia, onde se localiza a sede da UN-Habitat.

Avaliando-se os metadados dos artigos, o continente africano – notadamente os países anteriormente citados – destaca-se como difusor de publicações relacionadas a *informal settlements*, enquanto o Norte Global – notadamente os países anteriormente citados – caracteriza-se como financiador destas pesquisas. Também foi possível identificar um uso majoritariamente funcional e interdisciplinar do termo, com um uso crítico em menor escala (Balbim e Santiago, 2023b).

Verifica-se, pois, a existência de centros difusores do termo assentamento informal (*informal settlement*), bem como agentes e países que, de maneira mais ou menos crítica, com maior ou menor compreensão das implicações de suas associações e, diríamos mesmo, por simples modismos, transformam a estrutura do conhecimento, as práticas cotidianas e administrativas e até as políticas públicas.

No caso brasileiro, levanta-se a hipótese de que esse movimento conformou as bases para o surgimento do neologismo Núcleos Urbanos Informais (NUI), presente na Lei n. 13.465/2017, como detalhado em

estudo específico da lei e do seu emprego a partir do lançamento do Programa Casa Verde Amarela pelo governo federal em 2020 (Balbim, 2022).

Comentários finais

Os achados deste artigo revelam como o termo informal, associado à economia, passa a fazer parte das políticas de (D)desenvolvimento e superação da pobreza na segunda metade do século XX e traçam um breve histórico crítico de seu uso e de sua transformação a partir do “mundo do trabalho” até sua assimilação no pensamento urbanístico, em que, no século XXI, tem seu uso e significado revisados.

A ampla difusão do termo informal está associada a aspectos culturais, simbólicos e políticos, além de estar relacionada à representação de práticas e modos de vida, temas debatidos e ressaltados no Relatório da OIT de 1972 e, também, no texto fundador de Hart (1973). Mais do que análises de setores da economia, podem ser encontrados, nestes textos, aspectos práticos de dinâmicas próprias do desenvolvimento de nações no hoje chamado Sul Global, mecanismos de transgressão de regulações burocraticamente estabelecidas e formação de novas normatizações em bases morais, habituais, práticas e políticas que, posteriormente, foram utilizadas em vários campos do conhecimento.

Revelou-se, claramente, que a informalidade é definida na gestão das limitações e regulações oficiais, sobretudo via agências internacionais e governos nacionais, de acesso à legitimação do trabalho e à terra urbanizada. Conclui-se, pelo instante, que *a ideia de*

informal resulta, inicialmente, de um projeto de desenvolvimento modernizante dos e nos países subdesenvolvidos. Ou seja, seu uso generalizado, inclusive relacionado a uma tipologia urbana, é intencional na medida que divide e separa, inclui e exclui diferentes categorias de cidadãos em distintas áreas das cidades.

A tese aqui defendida, que segue sendo aprofundada, é de que a definição genérica da forma urbana, o assentamento humano como informal reforça as engrenagens da máquina de exclusão territorial, independentemente das intenções de acadêmicos e de gestores envolvidos com a melhoria das condições de vida na cidade quando da escolha dos termos, visto que não parece haver espaço de escolha, espaço de formulação crítica relacionados às agências financiadoras e às suas definições próprias de uma gramática do conjunto dos negócios urbanos, inclusive da gramática que incide sobre os centros de pesquisas.

O artigo revela que o termo *informal settlement* designa, genérica e imprecisamente, áreas onde habitam pessoas em situação de exclusão, segregação, precariedade, irregularidade, clandestinidade e, sobretudo, de pobreza. As áreas assim definidas seriam objeto de políticas públicas, mas, em muitos dos casos, arrisca-se dizer que passam a constituir áreas de interesse para a expansão do capital imobiliário, algo como uma reserva de terras, em alusão ao termo exército de reserva, utilizado para designar os trabalhadores do setor informal da economia.

Assim, a vinculação da ideia de favela ao termo “assentamentos informais”, formando quase uma tautologia, reforça, retoricamente, os predicados negativos associados a cada um dos dois termos. O primeiro é carregado de aspectos históricos, morais e culturais, uma

realidade universal; o segundo reconstrói essas ideias a partir de uma “narrativa” de natureza técnica e científica de difícil comprovação em função da polissemia e da falta de substantivação do termo.

A análise dos documentos finais das Habitat I e II revela uma apropriação e um uso do termo informal de modo fiel aos debates que vinham sendo realizados até aquele momento. Já a Habitat III revela uma transformação profunda do significado e uso do termo, justamente quando a economia informal ganha escala global, no momento em que se verifica o paradoxo do informal, seu “aburguesamento”.

O roteiro de renovação de padrões colonialistas, de reforço das ideias dualistas de centro/metrópole e periferias, foi explicitado pela NAU: cidades modernas, inteligentes e competitivas não convivem com favelas e/ou “assentamentos informais”, ainda menos com a degradação dos que habitam nesses assentamentos humanos e suas práticas. Na cidade motora do desenvolvimento capitalista, não há espaço para um planeta feito de favelas e, para que esses estoques de terra corroborem o desenvolvimento, é necessário que sejam formalizados, titulados, negociados no mercado de terras por meio de seus instrumentos tradicionais e únicos, que garantiriam a segurança, de acordo com as agências internacionais e certos governos nacionais, para que as famílias façam investimentos, melhorem suas condições de vida e a economia como um todo.

Pode-se afirmar que a NAU contribui para o desenho de um mundo de cidades divididas. De um lado, a modernidade, os negócios, o motor do desenvolvimento, a tecnologia, a inteligência; do outro, bilhões de pessoas vivendo em condições limitadas, amorfas,

indefinidas. O fato a ser aprofundado é que, sob o vasto manto do que quer que venha a ser informal, subsiste uma enorme área de expansão dos negócios urbanos em escala global, e a NAU, indubitavelmente, apresenta a gramática e as diretrizes para que isso aconteça.

Nesse sentido, revela-se que, de maneira geral, contribuições e esforços do *mainstream* acadêmico internacional não foram capazes de superar: 1) os dualismos próprios do modelo de desenvolvimento aplicado nos países pobres; e 2) uma perspectiva linear do desenvolvimento, tendo como base os padrões dos países capitalistas do Norte. Em relação ao surgimento e ao uso do termo assentamento informal, ao longo deste artigo, agregam-se ainda críticas quanto: 1) à generalidade do uso do termo; 2) à imprecisão conceitual; 3) à adjetivação como um sistema moral desclassificatório; e 4) o uso geopolítico do termo no aprofundamento das políticas de (D)desenvolvimento.

Assim como verificado quando do surgimento dos termos setor ou economia informal, a designação de áreas das cidades como assentamentos informais reflete a concentração de investimentos públicos nas áreas ditas formais, não apenas aprofundando desigualdades, mas, também, promovendo o surgimento e a multiplicação de práticas e tipologias redefinidas como informais.

Há, também, uma gama considerável de situações fundiárias e urbanísticas ocultas na representação genérica designada pelo termo “assentamento informal”, que, em última instância, parece servir para planificar a dualidade da “cidade partida”. Ao (des)classificar como informais processos alternativos ao modelo excludente e elitista de produção urbana, não estaríamos contribuindo para que apenas este se viabilize?

Associamo-nos a Caldeira (2017) e sugerimos que superar a dicotomia usual entre formal e informal, asfalto e favela, representa a proposição de uma estrutura conceitual descolonizada, descentralizando a teoria urbana e caracterizando um modelo de desenvolvimento urbano distinto do emanado a partir das cidades do Norte.

Se, por um lado, a formalidade e a regularidade que caracterizam parcela das cidades nos países subdesenvolvidos estão de acordo com os manuais e diretrizes do planejamento urbano do Norte Global e com seus dogmas; a informalidade, tratada como oposição e divisão da e na cidade, é funcional aos mecanismos de controle, de dominação e de espoliação dos mais pobres que, durante décadas, constroem seu espaço de vida. O resultado é uma cidade fragmentada, “heterogênea”, em constante expansão precária e periférica, na qual muros

simbólicos e limites cartográficos moldam lutas sociais por direitos e disputas políticas, por privilégios e votos.

Chegamos ao final deste ensaio avaliando que a cidade autoproduzida, resultante de circuitos inferiores da economia urbana, da economia popular, parece apresentar um questionamento constante de certos dogmas que associam valores simbólicos de desenvolvimento a noções e a ideários da cidade planejada segundo os manuais do urbanismo do Norte, científico positivista e formal.

Superar dualismos e substantivar análises são passos necessários para que se produzam instrumentos e critérios que incluam a maior parte das cidades dos países do Sul, a chamada cidade informal, não apenas nas políticas públicas e sociais, mas, sobretudo, nas políticas de desenvolvimento do Sul e para o Sul, com inclusão social, sustentabilidade, autonomia e originalidade.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-4905-7078>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Brasília, DF/Brasil.
renatobalbim@gmail.com

Notas

- (1) Nesses três primeiros parágrafos, utilizam-se três diferentes formas para se referir ao informal: como ideia, como noção e como termo. Nesta pesquisa, entende-se que a forma mais ampla e desprovida de valor é o “termo”. Como ideia ou noção, refere-se ao uso feito do termo, nesse sentido, na maior parcela das vezes pejorativo. Não se trata aqui do informal como conceito, pois seu uso não é substantivo, mas, sim, sempre de maneira adjetiva, logo, vinculada a um conceito em si.
- (2) É importante ressaltar que, enquanto se adjetiva, opera-se também um sistema moral (des) classificatório. Curiosamente, a adjetivação carrega uma carga moral que se esmera em desqualificar aquilo que não corresponde ao ideal de civilidade ocidental.
- (3) Essa linha de pensamento foi criticada por diversos autores (ILO, 2013; Santos, 1985; Hart, 2010) que buscaram avançar no entendimento das lógicas próprias do subdesenvolvimento. Além disso, é endossada a crítica a uma perspectiva dualista que, ao apresentar noções estanques de desenvolvimento e de subdesenvolvimento, parece ignorar a lógica desigual e combinada do capitalismo (Smith, 2014), além de contribuir com uma abordagem com bases morais que apresenta aquilo que é desenvolvido como referência virtuosa e formal, enquanto o subdesenvolvimento estaria relacionado a concepções negativas, assentadas na referência ao informal.
- (4) Em sua pesquisa sobre o dualismo da economia na Indonésia, *Economics and economic policy of dual societies, as exemplified by Indonesia*, publicada em 1953.
- (5) Economista negro antilhano-britânico, vencedor do Nobel de Economia (1979). Para ele, o “informal” demarca o exército de reserva de mão de obra que seria, paulatinamente, absorvido ao modo de produção “formal”.
- (6) A ideia de marginalidade foi trabalhada nas análises a respeito do capitalismo latino-americano do tipo dependente nas décadas de 1960 e 1970. Dois autores se destacam para a análise aqui empreendida: o brasileiro Lúcio Kowarick e o peruano Aníbal Quijano. Estar à margem não significa estar fora do modelo capitalista e dos seus processos de desenvolvimento. Ao contrário, as populações à margem, no modo de produção capitalista dependente, lá estão como condição de existência do modelo baseado na superexploração, na segregação, na escassez produzida, dentre outras manifestações, formando um exército de reserva (marginalidade funcional) ou massas marginais: pequenos artesãos, trabalhadores rurais não assalariados, trabalhadores ocasionais e toda uma série de formas de trabalho ditas não formais. Cabe destacar que a ideia de marginalidade ainda é funcional na interpretação das desigualdades, como quando se trata de desempregados estruturais, ou nem-nem (nem-trabalha, nem-estuda) ou, ainda, poderíamos sugerir o uso desse conceito para o entendimento de movimentos de urgência, ou de sobrevivência, que se avolumam diante das condições sociais miseráveis de milhares de moradores em centros urbanos degradados, com aumento da população de rua, retorno da fome, etc.
- (7) Em seu sentido ontológico, a categoria “mundo do trabalho” engloba a práxis humana, o homem produzindo suas relações de existência na transformação da natureza, não cabendo qualquer discussão sobre formal ou informal. Entende-se, por exemplo, que o sobretrabalho relacionado aos processos de autoconstrução da habitação estaria englobado nesse entendimento ontológico, o que limitaria ainda mais a transposição da informalidade do trabalho para a informalidade do produto resultante: a casa, o assentamento, a cidade. Esse debate será retomado adiante.

- (8) Em debate com um dos amigos que leram este artigo, aos quais agradeço profundamente, levantou-se a questão sobre a possibilidade, naquele momento, de uma denominação alternativa, algo como setor complementar ou subsidiário, revelando um paralelo entre setores e, quem sabe, minimizando usos pejorativos. Há que se lembrar que, no mesmo período, Santos (1975) propunha algo nesse sentido, os circuitos espaciais da economia urbana. A título de especulação, diria que as formulações originais tinham, efetivamente, a intenção de separar os circuitos, seja apenas para que se jogasse luz sobre um circuito negligenciado, seja no sentido de extingui-lo por assimilação ou erradicação.
- (9) Para Hart (2010), nos países subdesenvolvidos, foram aplicadas as estratégias globais de Desenvolvimento, com “D” maiúsculo. Elaboradas, coordenadas e/ou apoiadas por agências internacionais, em parceria com os estados nacionais, o Desenvolvimento, como instrumento da geopolítica mundial, deve ser compreendido em termos do exercício do poder em múltiplas arenas interconectadas, inseparavelmente ligadas às dinâmicas sociais espacialmente desiguais do desenvolvimento capitalista (ibid., p. 122). Esses instrumentos da geopolítica são orientados e coordenados pelos estudos e programas das agências internacionais e combinados com o desenvolvimento local, com “d” minúsculo, suas prioridades e estratégias.
- (10) Sobre *doctrine of trusteeship*, conforme citada por Lewis e Hart, ver Cowen e Shenton (1996).
- (11) ILO (1972, p. 503): *“This low-income sector is peripheral both literally and figuratively. In Nairobi it sprang out, and continue to grow, just outside the borders of the wealthy urban zone, to supply goods and services to the fortunate few inside that zone and to its own population. Figuratively, it is peripheral in that it has only fortuitous and restricted access to the sources of wealthy”*.
- (12) Exemplos podem ser encontrados no estudo da pirataria e do desenvolvimento baseado na cópia, como foi o modelo chinês. Sobre pirataria, circuitos econômicos e flexibilidade tropical, ver Tozi (2013). Sobre o modelo de desenvolvimento chinês, ver Chen e Lu (2016), Garnaut e World Bank (2005), Hsing (2010) e Zi (2019).
- (13) Ressalta-se a existência de mecanismos particulares de crédito, iniciativas que se desenvolveram e hoje florescem, por exemplo, nos bancos de crédito comunitários, inclusive com moedas próprias, como bem exemplificado no livro organizado por Silva (2020) que traz uma série de capítulos sobre economia solidária, tratando a ideia de moeda social, bem como o uso prático desta que se poderia chamar “moeda alternativa” (Silva, 2020).
- (14) O primeiro marco da articulação de agendas de agências multilaterais foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972). Com forte ênfase, esse modelo se reforça nos anos 1990, sobretudo seguindo as recomendações e definições da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-1992, e da Agenda 21.
- (15) A Habitat I foi um produto da Conferência de Estocolmo. Considerando que Estocolmo tratava de problemas ambientais internacionais, a Habitat I foi convocada para tratar de problemas ambientais locais, como moradia, infraestrutura e serviços como transporte. De maneira semelhante, a Habitat II recebeu seu impulso da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced), de 1992, realizada no Rio de Janeiro. Agenda 21, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são produtos da interface de Conferências e estruturas temáticas da ONU.
- (16) Seguindo essa linha, em 1992, durante a ECO-92, autoridades locais e ONGs foram reconhecidas, pela primeira vez, como *major groups* em uma conferência da ONU.

- (17) Fazia parte da estratégia transformar as famílias em consumidores correntistas, *bankables*, nos termos do World Bank (1993).
- (18) No estado neoliberal, a entrada de novos atores na governança urbana, em particular nas áreas precárias, permite ao Estado não se comprometer com investimentos em diversos serviços. As consequências dessa ausência do Estado são múltiplas. Bayat (2002, p. 10) revela como grupos religiosos fundamentalistas se tornaram os principais provedores de serviços urbanos em “assentamentos informais” nos países do Oriente Médio. No caso das cidades latino-americanas, Davis (2004) relata as igrejas neopentecostais emergindo nessas áreas como modelos de governança e de prestação de serviços.
- (19) Certos autores, como Stiphany e Ward (2019) veem a NAU como portadora dos argumentos e das justificativas para a definição de políticas nacionais de autogestão e daquilo que porventura entendem como produção social da moradia, como o caso do Minha Casa Minha Vida Entidades.
- (20) A título de exemplo, a NAU referenda, pela primeira vez em uma conferência da ONU, a ideia de smart cities. Durante a Conferência, diversas foram as mesas de debate sobre o tema, com a presença de bancos, companhias e consultores internacionais. A ideia de *smart cities* faz parte dos documentos finais e é apresentada como uma das soluções para inúmeros problemas nos mais diversos contextos urbanos (Balbim, 2018).
- (21) Um dos amigos leitores deste artigo me presenteou com um exemplo clássico desse dualismo. Ver Lambert (1970, pp. 101-125).
- (22) Esta constatação sinaliza para uma hipocrisia deste documento, pois a própria NAU, item 20, reconhece a necessidade de enfrentar as inúmeras formas de discriminação que grupos sociais como portadores de HIV, idosos, refugiados, etc. enfrentam, e inclui dentre esses grupos os moradores de favelas e dos “assentamentos informais”.
- (23) A favela estava na moda no final dos anos 1990. Uma indicação da relevância é a inauguração em Paris, em 1997, do famoso, à época, restaurante, bar e clube Favela-Chic. Seu ambiente sugeria a quebra de paradigmas através da informalidade das relações sociais e de uma decoração em *patchwork*. Van Ballegooijen e Rocco (2014) também apontam essa mistificação e romantização da favela e outras soluções de habitação não estatais por *stararchitects*, e salientam que essa avaliação positiva das favelas é, frequentemente, acompanhada de uma descrença nas políticas habitacionais públicas. Diversas são as concepções, simbólicas e concretas, do que é uma favela, *slum*, *barrios*, quebradas, etc. em cada país e língua. Desde o surgimento do termo em inglês, provavelmente em 1812, houve a associação a práticas comerciais criminosas, roubos e “malandragem” (racket) (Gilbert, 2007, pp. 700-702). A força desse conteúdo pejorativo é tamanha, que suas similaridades foram compondo o entendimento de todos os demais termos que, nas mais diversas línguas, designam assentamentos pobres, precários, irregulares, clandestinos, ou simplesmente inadequados segundo padrões sociais e morais de cada lugar, sociedade e época.
- (24) “*The campaign implies that cities can actually rid themselves of slums, an idea that is wholly unachievable*” (Gilbert, 2007, p. 698).
- (25) A análise de relatórios e documentos do *Cities Without Slums* revela certo imediatismo na apresentação de resultados, representado, por exemplo, pela declaração do Reino do Marrocos, em 2018, afirmando que 58 de suas 85 cidades estavam “livres de favelas” (Atia Conference 2019, 2019). Além disso, parece haver, nesses documentos, uma forte influência das ideias de De Soto sobre a necessária segurança da titulação para que as famílias façam investimentos em melhorias habitacionais. Após décadas de autoconstrução em áreas juridicamente informais, em diversos países, parece ser empiricamente comprovado que tal afirmação não passa de uma falácia.

- (26) A ideia de a favela passar a fazer parte da cidade, via melhorias e conformidades, foi expressa por *policymakers* durante pesquisas realizadas para a avaliação do programa Habitar Brasil BID (HBB) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na perspectiva dos moradores, o objetivo desses programas deveria ser adentrar a cidade na favela, sem que esta deixasse de ser favela para se transformar em cidade. Os moradores também expressam o desejo de superação dos aspectos pejorativos associados à favela para que possam viver a cidade em sua totalidade (Balbim et al. 2013).
- (27) Segundo o Banco, com o fortalecimento da democracia, governos locais estariam mais atuantes na prestação de serviços urbanos, concentrando mais poderes e interesses, sobretudo eleitorais, para lidarem com a questão das favelas. Concorre, ainda, para esse interesse a maior participação de ONGs e o fato de que as comunidades estariam mais “maduras” politicamente e prontas para pagar por serviços urbanos.
- (28) É importante notar que o federalismo brasileiro em geral, e particularmente na questão urbana, pode ser comparado a uma gangorra ou a um pêndulo. Em alguns períodos, a política emana dos municípios para o Estado nacional (nos anos 1990 e na constituição do Estatuto das Cidades, por exemplo), outras vezes, em sentido contrário. Segundo Cardoso e Ribeiro (2000), isso se dá seguindo uma lógica particular, denominada “descentralização por ausência” de políticas e definições do governo federal, fato claro com o final do Banco Nacional da Habitação (BNH), a crise do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o neoliberalismo dos anos 1990. Essa tese é sustentada, como também revela Klink (2013), na ideia difundida durante os anos 1980, de que a democracia se consubstanciaria nos lugares, nos governos locais.
- (29) “Diversos outros municípios se destacaram por seu pioneirismo na previsão deste instrumento, incluindo-o em seus Planos Diretores antes da promulgação da lei do Estatuto das Cidades: Rio de Janeiro (AEIS, previstas no Artigo 107 da Lei Complementar n. 16/1992, compreendendo tanto áreas não utilizadas, subutilizadas ou ocupadas por ‘favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinados a programas específicos de urbanização e regularização fundiária’), Belém (em 1993), Diadema, Natal e Vitória (em 1994), Belo Horizonte e Campinas (em 1996) e Porto Alegre (Brasil, 2001); no caso do último, o PD de 1999 foi o primeiro a prever o instrumento, que já vinha sendo implementado desde a edição da Lei Complementar n. 338, de 1995” (Balbim e Krause, 2014).
- (30) O Programa Cities Without Slums apoiou, já no seu início, nos anos 2000, administrações progressistas nas cidades de São Paulo e Salvador e nos estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul. Além disso, estabeleceu parcerias com a Universidade de São Paulo (USP) e com o Consórcio do ABC paulista.
- (31) O programa Favela-Bairro, instituído em 1995, a partir de uma parceria da Prefeitura do Rio de Janeiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) logrou melhorias urbanas em 168 favelas e loteamentos irregulares até o ano de 2008. Aclamado pelo BID, em 2005, como o mais ambicioso programa de reurbanização de favelas do mundo, o programa recebeu diversas críticas quanto à qualidade das intervenções e à falta de serviços sociais permanentes, fatos que contribuíram para a rápida deterioração das melhorias realizadas. Por outro lado, foi criado um vasto conhecimento sobre a necessária modelagem particular de cada intervenção em um programa que abarca diversas e distintas situações. Essa experiência, presume-se, deveria orientar o programa Morar-Carioca, que, associado ao PAC Urbanização de Assentamentos Precários, deu sequência ali à urbanização de favelas.

- (32) Em 1999, logo antes do lançamento mundial do Cities Alliance, o Brasil assinou acordo de empréstimo com o BID que, entre outras ações, criava o programa Habitar Brasil BID – HBB. Nota-se que tanto nas políticas locais de urbanização de favelas do final dos anos 1980 e anos 1990 quanto no HBB, que as recebeu em 1999, expandindo suas ações para as principais cidades do país, há expressa diretriz de não remoção dos moradores, a não ser em casos de riscos, além da valorização das características comunitárias e da participação social. Analisando relatórios de todas as intervenções do HBB até 2011, (Balbim et al., 2012) apreende-se que, ao contrário do que a iniciativa Cities Without Slums pudesse implicar, as estratégias do HBB dificilmente envolviam remoções, e a questão da titulação era uma lógica secundária e, muitas vezes, negligenciada.
- (33) Precisamente, o termo “assentamento informal” aparece pela primeira vez em documentos oficiais brasileiros, de maneira pontual, no relato feito pelos participantes da Habitat II ao Senado Federal, em 1997.

Referências

- ALFONSIN, B. (2006). “O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil”. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- ALSAYYAD, N.; ROY, A. (2006). Medieval modernity: on citizenship and urbanism in a global era. *Space and Polity*, v. 10, n. 1, pp. 1-20. DOI: <<https://doi.org/10.1080/13562570600796747>>.
- ARANTES, P. F. (2006). O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*. São Paulo, v. 20, pp. 60-75. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i20.p60-75.
- ATIA CONFERENCE 2019. (2019). *Conferences: Where the Assistive Technology Community Meets to... Network, Learn, and Share*. Orlando. Disponível em: <https://www.neilsquire.ca/event/atia-conference/>.
- BALBIM, R. (2016). “Prolegômenos: a esperança nas cidades”. In: BALBIM, R. (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília, Ipea, pp. 11-22.
- _____. (2018). “A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades”. In: COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (eds.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, Ipea.
- _____. (2022). TD 2751. *Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano*. Texto para discussão. Ipea. DOI: <https://doi.org/10.38116/td2751>.
- _____. et al. (2012). TD 1704. *Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários*. Repositórios do Conhecimento do Ipea.
- _____. et al. (2013). TD 1903. *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas*. Repositórios do Conhecimento do Ipea.

- BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. (2015). "Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III". In: MELLO E SOUZA, A.; MIRANDA, P. (eds.). *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. (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. DOI: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>>.
- BALBIM, R.; SANTIAGO, C. D. (2023a). TD 2834 – *Informal settlements. Da concepção do termo a sua transformação em agenda quente de pesquisa. Análise culturômica e tendências acadêmicas*. Repositórios do conhecimento do Ipea. DOI: <<https://doi.org/10.38116/td2834>>.
- _____ (2023b). TD 2835 - *Informal settlements. Da concepção do termo a sua transformação em agenda quente de pesquisa. Análise cientométrica e difusão acadêmica. Repositórios do conhecimento do Ipea*. DOI: <<https://doi.org/10.38116/td2835>>.
- BANGASSER, P. E. (2000). *The ILO and the informal sector: an institutional history*. Geneva, International Labour Organization.
- BAYAT, A. (2002). Activism and social development in the Middle East. *International Journal of Middle East Studies*, v. 34, n. 1, pp. 1-28. DOI: 10.1017/S0020743802001010.
- BOANADA-FUCHS, A.; FUCHS, V. B. (2018). Towards a taxonomic understanding of Informality. *International Development Planning Review*, v. 40, n. 4, pp. 397-420. DOI: 10.3828/idpr.2018.23.
- BRANT, I. C. C. (2009). A cidade ideal e uma alternativa de ocupação para as favelas. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 16 n. 18, pp. 91-103.
- BRASIL (2005). *Lei n. 11.124*, de 16 de junho. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. D.O.U de 17/6/2005, p. 1.
- CALDEIRA, T. P. R. (2017). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20. DOI: 10.1177/0263775816658479.
- CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. C. de Q. (2000). *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Relatório de Avaliação de desempenho dos 45 municípios estudados. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ.
- CHEN, Z.; LU, M. (2016). *Toward balanced growth with economic agglomeration*. Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg.
- CITIES ALLIANCE (2002). *Cities Without Slums: 2002 Anual Report*. Washington, DC, World Bank.
- _____ (2003). *Cities Alliance for Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale Are Welcome. Plan for moving*. Washington, DC, World Bank.
- COWEN, M.; SHENTON, R. W. (1996). *Doctrines of development*. Londres/Nova York, Routledge.
- DAVIS, M. (2004). Planet of slums: urban involution and the informal proletariat. *New Left Review*, v. 26, pp. 5-34.
- FERNANDES, D. M.; FIGUEIREDO, G. C. (2016). "Corporate city, international actions and the struggle for the right to the city: challenges posed to HABITAT III". In: BALBIM, R. (org.). *Corporate city, international actions and the struggle for the right to the geopolitics of the new urban agenda: old challenges – new problems*. Brasília, Ipea.

- FERNANDES, E. (2006a). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- _____ (2006b). "Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- FISHER, S. (1993). "Economic development: Rostow, Marx, and Durkheim. *Journal of Developing Societies*, v. IX, n. 1, p. 53.
- FURTADO, C. (1970). *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, Lia Editor.
- GARNAUT, R.; WORLD BANK (orgs.) (2005). *China's ownership transformation: process, outcomes, prospects*. Washington, DC, World Bank.
- GILBERT, A. (2007). The return of the slum: does language matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 31, n. 4, pp. 697-713. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x.
- GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. (2018). *A informalidade urbana em questão. O Social em Questão*, ano XXI, n. 42, pp. 9-26.
- HART, G. (2010). D/Developments after the meltdown. *Antipode*, v. 41, pp. 117-41. DOI: 10.1111/j.1467-8330.2009.00719.x.
- HART, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, v. 11, n. 1, pp. 61-89.
- HAWKINS, D. (2020). "Informality". In: TITTOR, A.; HAWKINS, D.; ROHLAND, E. (orgs.). *The routledge handbook to the political economy and governance of the Americas*. Londres, Routledge.
- HSING, Y. (2010). *The great urban transformation: politics of land and property in China*. Nova York, Oxford University Press.
- ILO – International Labour Office (1972). *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an Inter-Agency Team Financed by The United Nations Development Programme and Organized by The International Labour Office*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (1999). *Decent Work, 87th session. Report of the Director-General*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (2002). *Decent work and the informal economy. Conference. 90th session*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (2013). *The informal economy and decent work: a policy resource guide supporting transitions to formality*. Employment Policy Department. Geneva, International Labour Office.
- IMPARATO, E.; SAULE JR., N. (2006). "Regularização fundiária de terras da União". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- KLINK, J. (2013). Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in Metropolitan Rio de Janeiro, Brazil: scalar and spatial restructuring in Rio de Janeiro. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 4, pp. 1168-1187. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01201.x.

- LAMBERT, J. (1970). "A sociedade dualista e o contraste da estrutura social entre os dois Brasis". In: LAMBERT, J. *Os dois Brasis*. 6. ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- LEITÃO, G. (2007). Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 9, n. 18, pp. 135-155.
- LEWIS, D. (2019). "Big D" and "little d": two types of twenty-first century development? *Third World Quarterly*, v. 40, n. 11, pp. 1957-1975.
- MAGALHÃES, A. F. (2012). O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 381-413.
- NEVES, F. M.; LIMA, J. V. C. (2012). As mudanças climáticas e a transformação das agendas de pesquisa. *Liinc em Revista*, v. 8, n. 1, pp. 268-282.
- ROLNIK, R. (2013). Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights: debates and developments. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, pp. 1058-1066. DOI: 10.1111/1468-2427.12062.
- ROLNIK, R. et al. (2006). *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- ROSTOW, W. W. (1959). The stages of economic growth. *The Economic History Review*, v. 12, n. 1, pp. 1-16.
- ROY, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the american planning association*, v. 71, n. 2, pp. 147-158.
- SANTOS, M. (1975). *L'espace partagé: les deux circuits de l'économie urbaine dès pays sous-développés*. Paris, Génin.
- _____ (1985). Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in underdeveloped countries". *Antipode*, v. 17, n. 2-3, pp. 127-135. DOI: 10.1111/j.1467-8330.1985.tb00341.x.
- _____ (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SILVA, S. P. (org.) (2020). *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- SMITH, R. G. (2014). Beyond the global city concept and the myth of "command and control". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 98-115. DOI: 10.1111/1468-2427.12024.
- SOTO, H. de (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Londres, Black Swan Books.
- STIPHANY, K. M.; WARD, P. M. (2019). Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil's Minha Casa Minha Vida – Entidades Programme. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, pp. 311-336. DOI: <<https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1540739>>.
- TOZI, F. (2013). *Rigidez normativa e flexibilidade tropical: investigando os objetos técnicos no período da globalização*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- UN-HABITAT (1976). *Habitat I – United Nations Conference on Human Settlements*. Vancouver, NU.
- _____ (1996). *Habitat II – Report of the United Nations Conference on Human Settlements*. Istanbul, United Nations.
- _____ (2016). *Habitat III – Nova Agenda Urbana*. Quito, United Nations.

- UNITED NATIONS (2000). *Millennium Declaration*. Declaration. Nova York, United Nations.
- VAN BALLEGOIJEN, J.; ROCCO, R. (2014). Urban informality and democratisation in Sao Paulo: the sinuous road to citizenship. In: PROCEEDINGS AESOP 2014 ANNUAL CONFERENCE "FROM CONTROL TO CO-EVOLUTION", s. n, 16.
- WORLD BANK (1993). *Housing: enabling markets to work*. Paper. Washington, World Bank Policy.
- _____ (2013). *Annual Report 2013*. SKU 19942. Washington, DC, World Bank.
- ZI, L. (2019). *Online urbanization: online services in China's rural transformation*. Singapore, Springer Singapore.

Texto recebido em 11/mar/2022

Texto aprovado em 5/maio/2023

Grammars of development. From informal economy to informal settlements

Gramáticas do desenvolvimento.
Da economia informal aos assentamentos informais

Renato Balbim [1]

Abstract

This article seeks to deepen the discussion of the term 'informal' and its history. Through a genealogy based on scientometric and documental analyses, we observed that it emerged in the field of economics in 1960 and was widely disseminated until the late 1990s, when it was re-signified as an urban typology associated with slums. The Habitat I, II, and III conferences revealed alignments and inflections between international agendas of diffuse rights and urbanization strategies for precarious settlements. We verified the moment when the term 'informal settlement' started to be used in Brazil, its generality, imprecision, and the disqualifying aspects that its use as an adjective enables. The final comments point to necessary revisions in public policies and academic research to obtain greater precision in concepts and reduce the stigmatization of territories.

Keywords: informal economy; informal settlement; informal urban nucleus; Ministry of Cities; UN-Habitat.

Resumo

Este artigo busca aprofundar a discussão do termo informal e de sua trajetória. Por meio de uma genealogia baseada em pesquisas cientométricas e análises documentais, observa-se seu surgimento na economia, em 1960, sendo amplamente difundido até o final dos anos 1990, quando é ressignificado como tipologia urbanística associada às favelas. Nas conferências Habitat I, II e III, revelam-se alinhamentos e inflexões entre agendas internacionais de direito difuso e estratégias de urbanização de assentamentos precários. Constatou-se o momento em que se inicia o uso do termo assentamento informal no Brasil, sua generalidade, sua imprecisão e seus aspectos desclassificatórios que a adjetivação possibilita. Comentários finais apontam revisões necessárias nas políticas públicas e nas pesquisas acadêmicas, buscando maior precisão nos conceitos e menor estigmatização dos territórios.

Palavras-chave: economia informal; assentamento informal; núcleo urbano informal; Ministério das Cidades; UN-Habitat.



Informal, a widely disseminated term

Over the past 50 years, the idea of “informal” and its derivative adjective suffixed with “ity” – “informality” – has been used in several areas of the human sciences and in debates about development in all regions of the world and in diverse ways.

Commonly, the notion of informal conveys various characteristics. On the one hand, they can be positive: close and intimate relationships; the idea of imagination applied to development; alternative forms and means of problem-solving; innovative or low-cost technologies, etc. On the other hand, informal also connotes negative and detrimental characteristics to development and social relations: unsafe, low-quality solutions; anything that goes against standards, norms, plans, planning – and, why not, dogmas – can receive the adjective informal.

It is initially assumed that the widespread use of the term¹ informal and its derivatives is due, on the one hand, to its explanatory capacity, as it is able to depict phenomena and ideas over time. However, it is also presumed that its diffusion is not associated with the rigor of scientific analyses, but with the ability to pull together multiple phenomena and ideas. Its polysemy, empty of rigor and scientific criteria, allows for the representation of various economic and socio-spatial practices and phenomena over time.

However, defining phenomena as simply informal, outside of rules, standards, characteristics, pre-defined and ordered criteria, can lead to reductionist methodological paths or moral (dis)qualifying adjectives.

Based on the analyses carried out, the aim is to demonstrate that the definition of something as informal consists of designating in the negative, that is, by what it is not, emptying possible and necessary conceptualizations, making room for negative ideas related to poverty, old-fashioned and lagging notions, as well as to a state of exception and, consequently, to the denial of rights and standards related to development, including the denial of the right to the city in the urban context (Roy, 2005).

The goal of this article is to discuss the term informal by looking upon its genealogy and seeking to contextualize conceptualizations, characterizations, or classifications that explain specific attributes or qualities of phenomena and practices. Idealizations related to the informal and linked to practices contribute to the formation of dualistic logics supported by explanations formatted from exogenous realities taken as standard, regular, normal, formal.

The aim is to shed light on elements that still underlie dualistic views, such as the formal and informal city, the divided city, the hill and the asphalt, etc., and to raise the possible meanings of the introduction of the term “informal settlement” in the Brazilian academic production and public policies.

The scope of this contribution is framed by the ideology set by international development agencies, specifically urban development, with special attention to development policies “proposed” to Southern nations and the particularities regarding the assimilation and repercussion of these policies in the Brazilian case.

In the current context of neoliberalization and financialization of cities, societies, and life itself, it is relevant to discuss, in the scientific

field, how the construction of international discourses, subsidized by science – that is, with some degree of scientism and that become part of agreements, agendas, norms, and guidelines for investments and financing – has contributed to spreading ideas sometimes radically opposed to the right that is claimed, particularly regarding the right to the city and, specifically, in corroborating with a new urban agenda. In the current context of recovery and reconstruction of the Brazilian urban agenda, this reflection becomes pressing and even more relevant.

Foundations for the emergence of the term “informal”

During the 1950s and 1960s, the academic community in countries of the Global North and their partners in the Global South, including Brazil, shared the understanding that poor countries were in transition: from traditional, slow, and lagged economies to the development paradigm and progress produced in the West.

Furtado (1970), in his classic *Formação Econômica da América Latina* [Economic Formation of Latin America, in a free translation], points out the contradictions of this process. In his assessment, the transposition of technological advances from highly complex societies to Latin America would give rise to a new dualism between productive units of modern and highly capitalized technology and productive sectors of traditional techniques. "Since this technological progress mainly means an increase in capital endowment per employed

person" (ibid., p. 355), its assimilation could cause structural distortions, marginalization, a phenomenon mostly pronounced in urban areas, where precarious housing conditions would become widespread (ibid., pp. 353-356, in a free translation).

Santos (1975), in *L'espace partagé* [The Shared Space: The Two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped Countries], a classical critical thinking piece from the Third World, reconstructs the various conceptual approaches to urbanization in underdeveloped countries during the 1960s and concludes that, in general, such approaches were "adjective".² Previous knowledge was applied by "adjectivizing" concepts, creating dualisms between the challenges of peripheral development in relation to the modern and advanced standards of the West.³

Pre-industrial cities, parasitic cities, primary urbanization, mature urbanization, and many other attributes - adjectives - "suit" the logics of the South to a linear and, to some extent, reductionist seizure, according to Santos (1985), of the historical model of development in stages that Rostow (1959) classified as: 1) traditional society; 2) preconditions for takeoff; 3) takeoff; 4) drive to maturity; and 5) age of mass consumption (Rostow 1959; Santos 1985; Fisher 1993). These stages of development arise as a way of relating economic rationality to political and social forces, according to specific historical moments.

However, one of the criticisms made to this generalization is that Rostow (1959) did not give due importance to the driving forces of those who effectively control the means of production (Fisher, 1993, p. 58), having used them differently from the development planning; and also because this linear sequence

is "naturally disturbed" by unpredictable political and social contradictions in the model, which accelerate the linear course of history.

Quoting Rostow's (1959) logic is relevant because, in the 1960s and 1970s, leaps in these stages promoted by peripheral industrialization also became evident. As can be learned from the analysis of Furtado (1970) or Santos (1985), these leaps positively impacted small segments of society, deepening inequalities, stigmatizing ways of life, and marginalizing traditional groups. Further in this article, we will explore how the Kenya Report (ILO, 1972) points out this phenomenon by proposing the term "informal sector".

It seems clear that, by applying variables, academic postulates, and political guidelines imported from developed countries, the plans for industrialization and urbanization in the Global South delivered the benefits of development to only a small portion of its inhabitants. In the 1970s, poverty and unemployment persisted, despite efforts to emulate successful models applied in the reconstruction of Europe and Japan in the 1950s and 1960s.

It is in this context, of both theoretical models and public policies, marked by dualisms and adjectives, following an almost natural evolutionary line of transformations, that critical researchers and the only agency of the United Nations (UN) constituted not only by Nation-States, the International Labor Organization (ILO), sought, each in its own way, time, and place, to innovate in the understanding of the specific logics of development in poor countries.

The informal sector on international agendas

Certain authors attribute the earliest uses of the term "informal economy" to the Dutch economist Julius Herman Boeke⁴ and to the Antillean economist William Arthur Lewis⁵ (Gonçalves, Bautès, & Maneiro, 2018). Both approach the economies of former colonies in Africa in a dualistic manner and suggest the transitory nature of informal activities, which would be absorbed as capitalism progressed.

Other authors, such as Boanada-Fuchs and Fuchs (2018) and Hawkins (2020), credit the formulation of the term "informal sector" to Keith Hart, a British anthropologist who published studies on "underemployment" in Accra, Ghana.

In such studies, he describes creative techniques of rural immigrants, the Frafras, to ensure their own subsistence. The informal sector operates residual activities, and the distinction between formal and informal is primarily related to the income earned and to the autonomy of the worker, which is the explanatory key to the degree of rationalization of work (Hart, 1973, p. 68). The author also highlights the relationships with illegality, often legitimized and morally accepted (*ibid.*, p. 74), and suggests corresponding classifications, such as "urban sector of low productivity", "reserve army of the unemployed" or "traditional urban sectors".

Dating back from these early deployments of the term, "informal" has evoked practices external or marginal to "developed" capitalism

and State regulation. This framework gave the term a long life among studies of various nuances and political-intellectual orientations, being incorporated into theories of marginality⁶ and underdevelopment in Latin America.

During the same period, seeking to understand why the efforts of international agencies, especially those focused on job creation, did not produce the expected effects, the ILO created, in 1970, the Employment Promotion and Planning Department, with the mission of reviewing the model of its technical cooperation, aggregating local and multidisciplinary researchers and knowledge (Bangasser, 2000).

The new mission model, the "Comprehensive Employment Missions", produced several reports in the 1970s and 1980s, with emphasis on the Kenya Report (ILO, 1972), which institutionalized internationally a reality seen as particular to Third World countries: the "informal sector" of the economy, its relationship with sectors fostered by multilateral development policies, and its relevance to economic dynamics and modernization.

The main characteristics of the informal sector of the economy and its activities, as defined in the Report (ibid.), are related to the ease to start a function or activity, to the dependence on local resources, to the predominance of family enterprises, to the small scale of operation, to labor intensity, to the use and development of adapted technologies, to the skills acquired outside the traditional education system, as well as to the operation in a deregulated (according to the state's understanding) and highly competitive market.

However, the Kenya Report reveals, right at the beginning, paradoxes among the use of the term "informal", as well as some risks of its pejorative appropriation. According to its authors, the informal sector operates under severe restrictions and difficulties, a consequence of a pejorative view of its nature, with an imminent danger that this view will become a self-fulfilling prophecy (ibid., pp. 5-6), something that has been verified, that has materialized.

Overcoming simplifying and sometimes reductionist dualisms has been a widely debated task in the "world of labor"⁷ for decades, based on elements that had already been pointed out in the Report, which criticized technical views focused only on the positive effects of the westernization of the economies of poor countries (ibid.). These views proposed concentrating incentives in certain modern sectors of the economy to reduce the cost of capital compared to the cost of labor (credit benefits, fees, licenses, review of economic barriers, etc.).

The formal economy, as the target of international development policies, would be composed by the largest companies, which adopted more technology-driven means, with higher salaries, profits, international investors, and even in accordance with the standards of international labor "laws" (Bangasser, 2000).

The informal economy, ignored by State action, would have less access to credit and would not attract international capital, even though it would be able to carry out similar activities, but often in a context of illegality, irregularity, or non-compliance with the definitions of agencies and governments, resulting paradoxically in the deepening of inequalities.

That is, the concentration of incentives would not only reinforce inequalities but also promote the multiplication of the informal sector, or of marginalization, as postulated by Furtado (1970).

Usually seen as modern as well, it is worth noting, the informal sector would assimilate peripheral innovations with the diffusion of international investments and would be responsible for complementing stages of complex productive chains. This complementarity would occur in an "improvised" manner, alongside with formalities and regulations, generating poorly paid, insecure, and rights-less jobs.⁸

Thus, under the guise of underdevelopment, the informal economy, through the reduction of labor costs, hence at a low cost, provides the means for complementation and expansion of modernization. This modernization, which combines "formal" and "informal", selective and incomplete, is sustained by poverty and the deepening of inequalities, which are causes and not consequences, as also confirmed several times in the Kenya Report, of activities related to labor and the informal economy.

To some extent, by classifying as informal practices and modes that do not correspond to the standards of central countries, it would be possible to claim that this imputation is part of a geopolitical process, as explained by Hart (2010). In the post-World War II period, "D/development" policies were used by European "empires" in their decolonization strategies (ibid., p. 121).⁹

As the central countries rebuilt and Developed, they also began to determine the process of (under)development of the former colonies, deepening the "tutelage doctrine"¹⁰ as the main means of relating to these countries (Lewis, 2019, p. 1959). For authors

like Lewis, this understanding continues to organize contemporary theory and the practice of development.

It is worth noting that, in each specific reality, in countries or regions, regulations for legitimizing work and its impacts can be both "ignored" and used as political and economic "assets", reinforcing the instability and subordination of activities and workers in the so-called "informal sector of the economy". This also occurs in the regulation of other sectors and circuits that are subject to the predefinition of what would be formal, normal, standard, regular. Also, it is worth emphasizing, in the circuit of human settlement production.

Paradoxes of the informal urban economy

Since its emergence, particularly in the works of the ILO, the idea of the informal sector has been directly associated with the urban economy. Answers were sought for a complex situation involving institutional efforts to generate employment and income through the revenue of modernization/urbanization, and the resulting persistence of unemployment, low income, peripheralization, and precariousness of life in the cities of poor countries.

The so-called informal urban economy expanded with rural migration, where the majority of the world's poor still reside today. In rural areas, most of these workers performed and still perform activities outside the boundaries defined as formal economy (ILO, 2002, p. 103). However, in urban areas, the representation of this distinction would be obviously clearer, easier and more objective, since it was and continues to be "standardized."

The informal (sub)sectors of the economy, associated with the modernization/urbanization process, offered economic alternatives, as well as improvements in access to health and education for rural migrants, the poor, and the less qualified to settle in cities, contributing to the emergence of slums and precarious peripheries in Nairobi and Mombasa (*ibid.*, p. 18), as well as in major Latin American cities.

According to the seminal ILO Report, this "low-income sector" would be literally and figuratively peripheral. Literally, the place of the poor is beyond the borders of the rich, planned, and regulated urban area - formally established - where the poor provide "informal" services at a low cost. Figuratively, it is peripheral because it has only fortuitous and restricted access to sources of wealth (ILO, 1972, p. 503).¹¹

It is relevant to highlight that the Kenya Report does not present the informal sector as a problem for development; on the contrary, it identifies it as a source of growth based on local practices and talents shaped at a low cost, with great innovation capacity.

To some extent, these ideas were similar to those being developed by Milton Santos. As a contemporary scholar of several authors already mentioned here, Santos (1975), in his analyses and propositions, does not use the terms "formal" and "informal", seeking to overcome simplifying dualisms and adjectives. By proposing spatial circuits of the urban economy in underdeveloped countries, he reveals complementarities, connections, and disputes, thus, the interaction between diverse and similar productive models, with competing and complementary areas of operation in the competition for markets and in the production and appropriation of space (*ibid.*). In this sense, his theory goes further by associating forms of

production and division of labor with the uses of geographic space, and not just peripheral location, as pointed out in the Kenya Report.

Santos (1985, p. 132) bases himself on the idea that the production of goods is concentrated, and their consumption is diffused, identifying that each city actually has two areas of influence, with distinct dimensions corresponding to each circuit of the economy, the upper and the lower.

In major cities, the limit of the market covered by the lower circuit would tend to coincide with the limits of the agglomeration. The intraurban space of the lower circuit is continuous and can be differentiated into a central space of the lower circuit and a residential space of the lower circuit (Santos, 1975, p. 350), dormitory neighborhoods, self-constructed peripheries, villages, precarious settlements, favelas, and other distinct forms of urban expansion that, in common, harbor economic and social dynamics, political dimensions and ways of life.

Santos (1996) also reveals that the urban economy benefits from complementarity effects, spreading its rationality throughout the territory through solidarity and competition relations that occur between the circuits of the economy.

The upper circuit, which is concentrated in major cities, often as islands of high urbanization, spaces of globalization, technological enclaves connected as in a network, would expand its influence regionally by using modern circulation systems. The upper circuit is a direct result of technological modernization, and its market area is defined by the fluidity of the territory.

In smaller cities, it would be up to the lower circuit to spread urban economic rationality in even larger areas of the territory

not covered by the technical and normative systems of the upper circuit: lack of modern circulation systems and suitable technologies or lack of interest from economic power.

This association and the complementarities and rationalities that organize the two circuits of the urban economy were later synthesized by Santos (1996) in the term "tropical flexibility," with the innovations arising from this flexibility being economically effective responses to normative rigidity, to the formal, expanding consumption patterns and arenas and enabling leaps in Rostow stages (1959).¹²

Due to these possible stage climbs, it was argued that necessary support to the informal sector in the form of support received by other sectors of the economy – with the risks involved in this support being similar to those involved in supporting other companies, as highlighted in the Kenya Report (ILO, 1972, p. 505), revealing since then that formalization, according to the precepts of international agencies – would not be a condition for guarantees and credit.¹³

Similarly, Hart (1973) critically addressed the formal and informal dualism, indicating the need to overcome a Keynesian view according to which the creation of so-called formal jobs was seen as the only solution to unemployment. Hart raises a moral issue, suggesting policies aimed at reducing the participation of the informal sector only in socially disapproved activities or in those with very low marginal productivity (*ibid.*, p. 82).

The ILO faced these and other paradoxes in 1991 when it debated the "dilemma of the informal sector" in its 78th Conference. The question posed was whether to foster the informal sector as a provider of employment and income, which would include reviewing

regulations, or to expand regulations aiming to increase social protection, probably reducing the economies' ability to generate jobs.

The discussions emphasized that the dilemma should be resolved "tackling its underlying causes and not just its symptoms through a comprehensive and multifaceted strategy" (ILO, 2002, p. 1) which would involve from growth strategies and extension of social protection to the review of regulations, with a priority concern for social justice issues such as gender equity, race, ethnicity, age, etc. (ILO, 2013). In the Decent Work Report (ILO, 1999), the term informal is replaced by informalization of labor relations worldwide.

The new scale of problems, also impacting the North, partly resulting from the then-called new information and communication technologies (ICTs), pointed to the overcoming of the direct relationship between the informal, urban poverty, and underdevelopment. The "bourgeoisification" (ILO, 2002, p. 4) of the informal economy coincides with the convergence of the agendas of the rights of other UN system agencies in search of globalization with social justice, as portrayed in the Declaration and the Millennium Development Goals - MDGs (United Nations, 2000). This broader view also includes improving housing and living conditions in cities.

In conclusion, the term informal urban economy, derived from the initially coined term "informal sector" or "informal subsector" (ILO, 1972) of the economy, refers to economic activities carried out in urban spaces as opposed to those in rural areas. In urban settings, multiple understandings of informality are more easily represented, or at least are subject to greater interest, leading to the historical paradox of the "bourgeoisification" of informality, encompassing inaccuracies such as

informal space production, informal city (Brant, 2009), informal settlements, or even "informal urban cores", a Brazilian neologism created in recent national legislation.

That said and following the genealogy of the term "informal", its widespread (polysemic and uncritical) use in research and development policies, for over 50 years, may explain its uncritical transposition from an economic process to its use related to urban forms. But through what connectors? What are the political intentions behind associating, for example, slums and a variety of poor settlements with a universal urban typology called informal settlement?

An important contribution to overcoming dualistic perspectives was made by Magalhães (2012) in analyzing the right to the city in the slums of Rio de Janeiro. The data from his research reinforce the thesis of the existence of "a continuous and conflictive process of dialogue" (ibid., p. 397, free translation), in his terms, between the State right and the favela right.

Magalhães rejects ideas such as alternative law, parallel law, or terms that give the impression of a deficit order, which would exclude the reality of an effective order built in the confrontation, its complementarities, etc., corroborating with the debate proposed here to overcome dualisms and with the view on urban economy circuits (Santos, 1975).

Another contribution to this debate was made by Leitão (2007) and by several other authors who have been revealing the diversity and strength of the economy of favelas broadly speaking, of the lower circuit of the economy.

Additionally, considering the current financialization of globalization and the commoditization of the urban setting (Rolnik, 2013), would it be plausible to relate the recent

and widespread use by international agencies of the term "informal" as an urban typology, informal settlements, to geopolitical strategies to reinforce domination? Would these be strategies to subjugate non-State forms of rights recognition and practice? We will seek to bring more elements to this debate in the following section.

The informal on urban agendas

Following the argumentative line proposing a more detailed urbanistic view of the "informal," based on agendas set by multilateral agencies, and considering that at least since the 1970s, these agendas have been articulated,¹⁴ it is possible to relate evidence to the appropriation and transformation of the use of the term "informal" in the main urban agendas, namely, the final reports of the three UN-Habitat Conferences, held every 20 years since 1976.

In 1972, in the same year the Kenya Report was released, the United Nations Conference on the Human Environment took place in Stockholm (ILO, 1972, 2002). A milestone in multilateralism, the Conference inspired new global meetings with specific themes and transversal and multisectoral approaches,¹⁵ and brought other organizations into the debate beyond the Nation-State.

Four years later, Habitat I, in Vancouver, 1976, kept the definitions of the Stockholm Conference, as well as refined and deepened instruments and strategies for "Development" (Hart, 2010). In its Final Declaration, Habitat I not only recommends public and local government¹⁶ participation in seeking answers to global issues, but also reveals the

understanding and importance of the informal sector of the economy for overcoming global challenges. Of the 64 Recommendations for National Action in the Vancouver Action Plan, eight are exclusively dedicated to social participation in various decision-making forums for urban policies.

The final Recommendations document of Habitat I, divided into six items or themes, dedicates one of the 64 recommendations, number C8, "Housing, Infrastructure and Services - Construction by the informal sector," to affirm that "[...] the so-called 'informal sector' has proven its ability to meet the needs of the less fortunate in many parts of the world, despite the lack of recognition and assistance from the public sector." It is concluded that the informal sector should be supported in its efforts to promote not only housing but also infrastructure and services (UN-Habitat, 1976).

In this sense, countries should review regulations and norms, forms of credit, access to land (for "informal economy" activities), forms of technical assistance, and a series of other actions aimed at social participation and self-construction of means of reproduction of life with dignity, quality, and in a manner adapted to regional and national realities.

Moreover, still under the item Housing, Infrastructure, and Services, the document recommends special attention to self-construction of housing (number C10), recognized as the largest dimension in the "Third World" and, therefore, to be qualified and fostered through regularization policies, simplification of norms, regulations, and financing processes, technical assistance, and development of local and adapted materials, as well as encouragement of cooperativism and provision of infrastructures.

It can be claimed that Habitat I reverberated the more progressive understanding of international agencies and the thoughts of the time, aiming at urban development as a whole, beyond the dualities that proliferated in hegemonic thinking.

Twenty years later, the economic stagnation of Global South countries in the 1980s and the consequent introduction of neoliberal economic adjustments by creditor agencies, the IMF and the World Bank, restructured Development policies (Hart, 2010) with impacts on the urban agenda. The consensus was a complete redesign of the State, reduction, and rationalization, openness to private companies, and focus on the governance capacity of civil society actors that would provide non-essential public services.

The privatization of national housing institutions and the emphasis on governance would allow the implementation of the seven instruments to open the housing market (Arantes, 2006; Soto, 2000; World Bank, 1993). On the demand side: titling, direct financing, and rationalization of subsidies; on the supply side: governance of urban services, adapted regulation of urban land, and organization of the construction industry; the seventh element is the reorganization of the State for governance (World Bank, 1993).

Land regularization, whether it involved the urbanization of precarious settlements (land titling and partial mitigation of precarities), participation from non-governmental organizations and local governments, and direct loans for families to address their housing deficits,¹⁷ were strategies of the period legitimized by countries, local governments, and social movements. In Habitat II, these groups overlooked the principles of

neoliberalism and viewed these strategies as a hope for decentralization and democratization (Balbim, 2016, pp. 11-12).

In general, the urban agenda of Habitat II, held in Istanbul in 1996, aimed to integrate the needs of the growing informal sector of the urban economy into city planning, design, and management systems. It promoted social participation in planning processes and decision-making, thereby strengthening the sector's links with the formal economy, its financing, and regulation. This approach also emphasized reducing the size of the state and enhancing technical and financial cooperation with countries in the global north.

Notwithstanding, an assessment of the Final Report of Habitat II (UN-Habitat, 1996) reveals that the term "informality" appears 17 times. Notably, in only two instances is it related to human settlements, marking an innovation. In the remaining 15 occurrences, the term is associated with the urban economy, consistently in a positive context, linked to banks and credit cooperatives, social organizations, and alternative forms of development.

The Habitat II Agenda predicts how the informal sectors of the economy, empowered, improved, fostered, should be part of decentralized, community-based, local, and democratic solutions to urban challenges.

As an example, the item 160 of the Agenda, in which the term "informal" appears four times, defines actions to be undertaken by small businesses, cooperatives, local authorities, non-governmental organizations (NGOs), community organizations, and financial institutions to improve the capabilities of the informal sectors of the urban economy.

The indication of the informal economy as an alternative to urban challenges corroborates with the thesis that Habitat II, in addition to being decentralized and democratic, as celebrated by social movements and progressive governments, also had a neoliberal bias,¹⁸ namely of shrinking the State and transferring responsibilities from the public sector to residents, NGOs, and the civil society (Balbim and Amanajás, 2015).

Habitat III: the New Urban Agenda adrift?

Over 20 years later, the New Urban Agenda (NUA), resulting from Habitat III held in Quito in 2016 (UN-Habitat, 2016), marks a significant shift in the use of the term "informal." Unlike previous agendas, the term is mentioned 19 times, but only four of these instances relate to the urban economy. The remaining 15 occurrences refer to human settlements in general and slums in particular, without any prior definition of the neologism "informal settlements." This shift clearly indicates that the term had become commonplace during the 20 years between Habitat II and Habitat III.

Even though there is some recognition of the importance of the informal sector for the local economy (*ibid.*, item 13.d) and a commitment to "recognizing the contribution of the working poor in the informal economy" (*ibid.*, item 59, p. 17), the NUA seeks a "sustainable transition to the formal economy" (*ibid.*, item 13.d, p. 7 and item 59),¹⁹ an inflection from the thinking produced by other international agencies, notably the ILO, based on the idea of decent work (*ibid.*).

Even so, the NUA overlooks advancements in understanding the relevance of the informal economy for development, as well as the impacts of technological transformations on "informalization" and the precarization of labor relations and access to the city, which the ILO has long highlighted (the "bourgeoisification" of informality, addressed in the section 'Paradoxes of the Informal Urban Economy'). Terms like "uberization" and debates on the urban impacts of giants like Amazon and solutions like Airbnb are also ignored (*ibid.*).²⁰

After over half a century, the dualistic thinking that associated modernity, industrialization, and urbanization with backwardness, tradition, and rurality²¹ seems to resurface. The modern, smart city is the basis of development, and the informal is related to everything negative or unproductive – and thus should disappear.

The NUA goes further in its drift and associates the idea of the formal economy with the principles of decent work, which would be achieved "leveraging the agglomeration benefits of well-planned urbanization, including high productivity, competitiveness and innovation, by promoting full and productive employment and decent work" (*ibid.*, p. 7, item 14b). The city is presented as an icon of modernity, the engine of development and the economy.

Notably, the term "economy", which appears two dozen times in the NUA, is given various qualifiers that imprint the exclusive notion of modernity, business, and productivity: global economy, competitive economy, scale economy, vibrant economy, sustainable economy, inclusive economy, innovative economy, and circular economy.

Ideas of solidarity economy and community businesses, which were prominent in Habitat II and reinforced the dynamic role of the informal sector, were notably absent from both the preparation and final agenda of Habitat III (Fernandes and Figueiredo, 2016). The term "social and solidarity economy" is mentioned only once, in item 58, addressing "environmental sustainability and inclusive prosperity," although the specific implications of this reference remain unclear (UN-Habitat, 2016, p. 17).

Thus, the NUA reveals the division between a modern and dynamic city and billions of people living in so-called informal conditions around the world. Despite the detailed diagnoses supporting the Conference process, it does not distinguish poverty from precariousness, irregularity, illegality, or even mere non-compliance with local rules.

By political choice, the NUA categorizes all these conditions into a single urban typology in a pejorative and uncritical manner. This reinforces a disqualifying moral system that justifies exclusionary and segregating mechanisms, alongside global strategies of urban businesses promoted by various international organizations. The rhetoric could not be clearer: the grammar of urban businesses prevails in the NUA (Balbim, 2018).

Finally, the analysis of the repeated appearance of the terms "informal settlements" and "informal settlements and slums" – which are not defined in the document – reveals negative, pejorative, and degrading dimensions associated directly or indirectly with poverty, inequality, environmental degradation, and diseconomies,²² a theme further explored in the next section.

The return of the favela: panacea of informal settlements

In the path of (re)acknowledgment of the term "informal" and its transformations, the period between the Habitat II and Habitat III conferences marks a turning point between the use of the term "informal" associated with the urban economy and its use as an urban typology.

Understanding how this urban neologism emerges and spreads worldwide, and how it is assimilated in Brazil, is a Herculean task. This typology is invariably undefined, unsubstantiated, with no references to theoretical and academic debates, being government programs or manuals from international agencies, particularly UN-Habitat, the main reference source for defining the term.

However, the direct and frequent association of the term with "favelas" (slums) may provide clues to understanding its widespread assimilation and may even allow for hypotheses to be raised about the motivations that lead international agencies and experts to associate themselves with this generalization, instead of using more precise terms and concepts.

Following a methodological approach similar to the one proposed here, Gilbert (2007) reflects on the resurgence of the term "slum"²³ – an old and dangerous word, in his words – by analyzing documents from international funding agencies and their prescriptions for overcoming poverty in underdeveloped countries.

In 1999, three years after the Habitat II Conference, a coalition of international agencies — including the World Bank, UN-Habitat, United Nations Environment Program

(UNEP), and Asian Development Bank — launched the global initiative "Cities Without Slums." This initiative marked a pivotal moment, described by the author as opening a Pandora's box. He argues that the use of the term is dangerous because the campaign implies that cities can eliminate favelas, an idea he deems entirely unattainable.²⁴

Furthermore, the confusion between physical aspects of housing quality and the various social characteristics of the human groups living in these settlements is emphasized to question the imprecision of the term, especially when used on a global scale.

At this point, UN-Habitat, with the support of the Cities Alliance, defines the main object of its action as eradicating favelas and their absolute characteristics, a baseline for monitoring and evaluating the efficiency, effectiveness, and efficacy of its actions, a necessary management adjustment to respond to its donors and funders.²⁵

The proportion of people with access to sanitation and tenure security were established as fundamental variables to be universally monitored, defining a standardized urban typology — the slums. This approach gained such significance that these elements were incorporated into the Millennium Development Goals (MDGs), notably under goal 7, target 10 (access to water and sanitation), and goal 11, target 11 (proportion of urban population living in slums).

It is an undeniable fact that the revisitation of the term "favela" (slum) was accompanied by a clear political action of eradication, which can either mean upgrading, dealing with titling accompanied by urban improvements aimed at its "formalization," its "insertion" within the city,²⁶ or eradicating,

through evictions and displacements, a practice continued and frequent and which also relies on arguments promoted by the noblest political and academic intentions.

Furthermore, its resurgence on the global stage post-Habitat II, along with its neoliberal and decentralizing principles, is intertwined with political and economic interests, reflecting a geopolitics that positioned local governments and NGOs as partners more aligned with the agendas of international agencies and banks. For instance, in 2013, a comprehensive report by the World Bank underscored that interest in the issue of favelas was not only economic but also profoundly political.²⁷

Brazil: favelas, precarious and informal settlements

Before drawing parallels between this process and Brazilian urban policy, it is necessary to remember that favelas in Brazil were largely invisible until the redemocratization of the 1980s. This invisibility has allowed various political and economic maneuvers against their residents to persist to this day, particularly through the State's use of violence.

The recognition within State urbanism of the existence of favelas and certain rights of their residents began with the redemocratization of the 1980s through the efforts of local administrations.²⁸ Initiatives such as the creation of Special Zones of Social Interest (Zeis) and the Plan for the Regularization of Special Zones of Social Interest (Prezeis), launched in Recife in 1983 and 1987, were followed by other metropolitan cities, which, a few years later, due to their

successful pioneering experiences in urban reorganization, began to incorporate favela territories into their Master Plans.²⁹

The connection between the ideas of the "new" UN-Habitat and urban policy in Brazil, especially the strategies of the Cities Without Slums initiative,³⁰ led by the World Bank and donor countries (mainly France and Italy in the Brazilian case), was somewhat challenged by structured municipal and state programs³¹ for intervention in precarious settlements and subnormal agglomerations, created in the early 1990s and later boosted by the creation of the Habitar Brasil-BID Program (HBB)³² in 1999.

This indicates that the influence of the "Cities Without Slums" initiative in Brazil in the early 2000s was balanced by both the prior consolidation of local Brazilian experiences and the earlier support some of these initiatives received from the Inter-American Development Bank (IDB), which was not part of the coalition that formed the Cities Alliance.

The HBB program was a milestone for recognizing, for the first time, in the national urban policy, the issue of favelas and subnormal settlements. HBB aimed to strengthen municipal institutions to execute urban infrastructure works, housing improvements, and social and environmental intervention actions. In its manuals, the term "informal" was not used, and the term "favela" appeared sporadically, alongside other typologies constituting subnormal agglomerations (Balbim et al., 2012).

In Brazil, a detailed analysis of national public policy documents and academic literature reveals that the term "informal settlement"³³ was not used until the mid-2000s. This trend appears to have changed when the Cities Alliance began supporting the actions of the Ministry of Cities (MCidades).

To understand this moment of transformations, it is necessary to situate what the MCidades was at the time. Created in 2003 as the first ministerial structure with the mandate to produce and implement a national urban policy, the ministry was made up of four National Secretariats in charge of implementing policies – mobility, sanitation, housing and urban programs – and an Executive Secretariat. There was a relative coordination of actions between the first three Secretariats and the National Secretariat of Urban Programs (SNPU, in its Portuguese acronym), as it was basically responsible for urban planning guidelines and fostering the elaboration of Participatory Master Plans, as mandated by the City Statute.

Additionally, SNPU managed the urban land regularization initiative known as the "Papel Passado" Program. Similarly, the National Secretariat of Housing (SNH) operated actions to support land regularization in several of its programs, particularly in the HBB program, which was inherited from the previous government and later broadly transformed into the "PAC Urbanization of Precarious Settlements" [PAC Urbanização de Assentamentos Precários].

Despite the expectation of inter-secretarial coordination, different approaches emerged between programs with similar objectives, such as "Papel Passado" and HBB, particularly regarding precarious settlements – a term used even in the National Housing Policy (Act 11,124/2005). These differences provide a basis to hypothesize and explore how the neologism "informal settlement" began to be used in national urban policy.

In 2006, while the HBB program was still under the coordination of the SNH, the "Papel Passado" Program, in collaboration with the

Cities Without Slums initiative, published the distance learning course "Land Regularization of Urban Informal Settlements."

This publication, exclusively in Portuguese, mentions for the first time the term "informal settlements" in official federal government documents, including in its title. Notably, the term had not been used in the National Housing Policy, in the "Papel Passado" and HBB manuals, not even in the rest of the MCidades publications and manuals.

Given its importance, the publication was analyzed in detail. It is made up of eight chapters and one introduction. The terms "informal" and "informality" related to settlements were introduced in the texts signed by Fernandes (2006a, 2006b). Then general coordinator of the course and project consultant, Fernandes uses the term 42 and 26 times, respectively, in each text. Additionally, there are specific citations in Imparato and Saule Júnior (2006) and Alfonsin (2006).

Fernandes argues that segregation and exclusion are causes of the "proliferation" of illegality. More specifically, the existing exclusionary legal apparatus would compel people to violate the law. However, this apparent logic does not explain the vast irregularity and illegality that also spread among the wealthiest. In the same publication, when addressing federal public lands, Imparato and Saule Júnior (2006, p. 76, free translation), state: "informality in land occupation is not exclusive to the low-income Brazilian population but it is a widespread practice in a true culture of land use irregularity".

As an exercise that reveals the risks involved in the widespread use of the term, we replaced each of its 68 occurrences in Fernandes (2006a, 2006b) with substantive

expressions or explanations. The result associates "informal settlement" with not only the obvious lack of titling but also with areas where the right to housing is not recognized, or where there is a lack of socio-spatial integration with the rest of the city (AlSayyad and Roy, 2006). This reinforces the idea of a divided city, where "urban informality" is linked to urban poverty, specific urban planning pattern, lack of tenure security, or low democratization levels in land access.

"Informal occupation" is related to self-construction, favelas, or illegal and clandestine occupation. "Informal urbanization practices" are associated with low-cost solutions that impose high diseconomies on the city. The "informal urban condition" is described as "precarious, undignified, and unacceptable." The "informal area" is precarious and poses environmental risks. Finally, "informal construction" is synonymous with favelas and self-construction.

This publication is a textbook for a distance learning course on a national public policy, reaching a significant audience of managers, technicians, activists, and researchers. Simply put, it can be argued that the text contributed to the diffusion of an imprecise term compared to previously used expressions in urban practice and policies up to that point. Despite this course, the term was not immediately adopted in national executive policies and programs, practices, or propositions related to the subject.

It wasn't until 2010 that the term reemerged in formal MCidades documents. This happened at the same time the same Cities Without Slums program and in this time the SNH published a bilingual booklet for the distance learning course "Integrated Slum Upgrading Actions." Its Portuguese version focuses on "precarious settlements," a term that appears 44 times in the document, being translated 42 times as "informal settlements", once as "slum" —on the cover of the publication—and once (accurately) as "precarious settlements" (in its introduction).

The translation imprecision contrasts with Brazil's global importance in precarious settlements' urbanization strategies. Recognized since 1996 in Habitat II, it is uncovered throughout international academic production, as well as in the history of the HBB, and, particularly, in the Cities Alliance's annual reports (2002, 2003).

It should be noted that in 2010 the SNH, which coordinated the Urbanization of Precarious Settlements under the Growth Acceleration Program (PAC), disseminated its actions internationally "in accordance" with the term of this "hot" international agenda (Neves and Lima, 2012). Four years earlier, the same international agency, at the time in partnership with the SNPU, promoted the dissemination of the term in Portuguese, thereby influencing subsequent repercussions on Brazilian public policies and academic production (Balbim and Santiago, 2023a).

The academic subsidy

In collaboration with governmental instances, the creation of an international political agenda has had clear academic support. Academia has provided the discussion with concepts and theses, resulting in their dissemination as part of the aforementioned "hot agenda" and influencing research, funding, as well as public policies in peripheral countries.

By conducting scientometric surveying (Balbim & Santiago, 2023a, 2023b) which corroborates the analysis of international agendas and previous national public policies, it can be stated that this "agenda" emerges globally in the 1990s and becomes popular in the first decade of the 21st century.

Following the analysis of theses and dissertations that address the term "informal settlement" in English, Portuguese, and Spanish languages, one may conclude that this movement originates from English-speaking centers, facing relative increase in the number of theses between the 1980s, 1990s, 2000s, and 2010s. When analyzing the theses in Spanish, it is noted that there is no presence of the theme in the first decade. In Portuguese, there are no theses identified in the first two decades, 1980s and 1990s. Nevertheless there is an increase from two theses in the 2000s and to 48 theses published in the 2010s.

The scientometric research was conducted in three of the world's leading databases for scientometric research, Web of Science (WoS), Scopus, and EBSCO and shows that the term "informal settlements," related to urban or city contexts, appears in more than ten thousand academic articles between

1960 and 202 – 2,986 articles, considering a combination of WoS and EBSCO databases, and 10,402 articles considering Scopus.

It is important to note that 1999 marks a turning point in the gradual growth trend of publications related to the term "informal" in urban studies. This is the same year when UN-Habitat – an international agency relevant to the dissemination of this term – was shaped and the action plan Cities Without Slums was launched. Over half of the articles were published in four countries: South Africa, USA, England, and Kenya, where UN-Habitat is headquartered.

After evaluating the metadata of the articles, the African continent – especially the previously mentioned countries – stands out as a disseminator of publications related to informal settlements. In parallel, the Global North – especially the aforementioned countries – is characterized as the funding source of these researches. A predominantly functional and interdisciplinary use of the term also emerged, along with a critical use on a smaller scale (Balbim & Santiago, 2023b).

Notably, centers have been spreading the term "informal settlement" and agents and countries have been, to a greater or lesser extent, with greater or lesser understanding of the implications of their associations, and even following a mere trend, transforming the structure of knowledge, daily administrative practices, and public policies.

The hypothesis raised for the Brazilian case is that this movement has allowed for the emergence of the neologism "Núcleos Urbanos Informais", or Informal Urban Cores (NUI, in Portuguese), referred to in Act 13,465/2017. The details are in a specific study of the

legislation and its application following the launch of the Casa Verde Amarela Program by the federal government in 2020 (Balbim, 2022).

Concluding remarks

This article reveals how the term "informal," originally connected to the economic field, becomes part of policies for development and poverty alleviation in the second half of the twentieth century. This piece also briefly uncovers the history of the expression and its trajectory from the "world of labor" context to its assimilation into urban thinking and to its twenty-first century-based shift in use and meaning.

The flagrant diffusion of the term "informal" is linked to cultural, symbolic, and political aspects and relates to the representation of practices and ways of life, which are debated and emphasized in the ILO Report of 1972, as well as in Hart's foundational text (1973).

As attempts to go beyond sectoral economic analyses, these texts reveal practical aspects of dynamics inherent to the development of nations in what is now called the Global South. They also portray mechanisms for transgressing bureaucratically established regulations, as well as the formation of new norms based on moral, habitual, practical, and political bases later used in various knowledge fields.

It has become evident that informality is shaped amid the management of official limitations and regulations, especially those in which international agencies and national governments frame the access to and the legitimization of work and urbanized land.

In conclusion, the idea of informality stems from a modernizing development project designed for underdeveloped countries. In other words, its widespread use, which encompasses urban typologies, is intentional as it divides, segregates, includes, and excludes categories of citizens in different urban areas.

The working thesis here sustained lies on the argument that the generic qualification of the urban form and the human settlement as informal reinforces the gears of the territorial exclusion machine. In spite of the intentions of urban academics and managers upon choosing terminologies, it does not seem that funding agencies make any room for choice or critical formulation regarding the grammar of cities, which ultimately impacts research centers.

The article reveals that the term "informal settlement" designates, in a generic and imprecise manner, areas where people live in situations of exclusion, segregation, precariousness, irregularity, clandestineness, and, above all, poverty. These areas should be targeted by public policies, but, in many cases, they most likely attract the interest of real estate capital and become a sort of land reserve, an allusion to the term "reserve army," which designates workers in the informal economy sector.

The association between the idea of favela and the term "informal settlements," – almost a tautology –, rhetorically reinforces the negative attributes linked to them both. While the former is loaded with historical, moral, and cultural aspects –thereby signaling to a universal reality –, the latter expression reclaims these ideas from a technical and scientific standpoint, which is hard to verify due to its polysemy and lack of substantiation.

The analysis of Habitats I and II final documents uncovers an appropriation of the term "informal" coherent to the debates taking place in the past. Habitat III, on the other hand, shows the profound semantic and use transformation the term went through. The backdrop for the "bourgeoisification" of the informal is set when the informal economy is reaching an explicit global scale.

The reintroduction of colonialist patterns follows a script that reinforces the dualistic ideas of center/metropolis versus peripheries as made explicit by the NUA. It seems to be implied that modern, intelligent, and competitive cities cannot coexist with favelas and/or "informal settlements," or with the degradation associated with their residents.

In the engine city of capitalist development there is no room for a planet made of favelas, and for these land reserves to corroborate development, they need to be formalized, titled, and traded in the market via traditional and unique instruments. According to international agencies and certain national governments, security could be guaranteed insofar as families have the means to make investments, improve their living conditions, and the economy as a whole.

The NUA contributes to the design of a world of divided cities. On the one hand, there is modernity, business, the engine of development, technology, intelligence; on the other, billions of people live in limited, amorphous, and undefined conditions. Under the vast umbrella of whatever informal may be, there may be an enormous market, and the NUA undoubtedly sets the grammar and the guidelines for such market to be unleashed. This should be further explored.

In this sense, we hope to have shown that, generally speaking, mainstream contributions and efforts by academia have not been able to overcome: 1) the dualisms inherent in the development model applied in poor countries; and 2) a linear perspective of development, based on the standards of capitalist countries of the Global North.

As for the emergence and use of the term "informal settlement," criticisms has been raised in this article regarding its: 1) indiscriminate use; 2) conceptual imprecision; 3) "adjectivization" as a disqualifying moral system; and 4) geopolitical use in deepening (D)development policies.

As verified when the terms informal sector or informal economy emerged, the designation of urban areas as informal settlements mirrors the concentration of public investments in the so-called formal areas of cities. This designation not only deepens inequalities but also promotes the emergence and multiplication of practices and typologies redefined as informal.

There is also a considerable range of land and urban situations hidden by the term "informal settlement," which ultimately seems to foster the duality of the "divided city." By (de)classifying as informal the processes alternative to the exclusionary and elitist model of urban production, are we not making only this model viable?

We align ourselves with Caldeira (2017) and suggest that overcoming the usual dichotomy between formal and informal, as well as asphalt and favela, is key for a decolonized conceptual structure. It is also imperative for a decentralized urban theory and for a model of urban development distinct from that emanating from cities in the North.

If, on the one hand, the formality and regularity characterizing part of the cities in underdeveloped countries are in accordance with the manuals and guidelines of urban planning from the Global North and its dogmas, on the other, informality, treated as opposition and division within the city, is functional to mechanisms of control, domination, and exploitation of the poorest, who, for decades, have built their living space. The result is a fragmented city, "heterogeneous," in constant precarious and peripheral expansion, where symbolic walls and cartographic limits shape social struggles for rights and political disputes for privileges and votes.

We end this essay by looking upon the self-produced city, resulting from the lower circuits of the urban economy, as well

as the popular economy. We argue that it seems to present a constant questioning of certain dogmas that associate symbolic values of development with notions and ideals of the planned city according to the urbanism manuals of the North, positivist and formal science.

Overcoming dualisms and substantiating analyses are necessary steps to develop instruments and criteria that include the majority of people and cities from the Global South – the so-called informal city – in public and social policies. Above all, this inclusion should extend to development policies from and for the South, promoting social inclusion, sustainability, autonomy, and originality.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-4905-7078>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Brasília, DF/Brasil.
renatobalbim@gmail.com

Notes

- (1) In these initial three paragraphs, three different terms are employed to describe the informal: as an idea, as a notion, and as a term. In this study, it is assumed that the most encompassing and neutral form is the "term". When discussed as an idea or notion, it refers to how the term is used, often with a negative connotation. Here, we are not treating the informal as a concept because its usage is not substantive; rather, it is always used as an adjective, which, thus, ties it to a concept.
- (2) It is important to note that, when using adjectives, a moral (dis)qualifying system is also operated. Interestingly, this "adjectivization" carries a moral weight, often aiming to discredit anything that does not align with the Western ideal of civility.
- (3) This line of thinking has faced criticism from various authors (ILO, 2013; Santos, 1985; Hart, 2010), who aimed to deepen the understanding of the unique logics of underdevelopment. Moreover, the criticism of a dualistic perspective is thereby endorsed. Such perspective, by delineating distinct notions of development and underdevelopment, seems to overlook the unequal and intertwined nature of capitalism (Smith, 2014). This approach also perpetuates a moral-based framework, depicting development as virtuous and formal, while underdevelopment is often associated with negative connotations, rooted in references to informality.
- (4) In his study on the economic dualism in Indonesia, titled "Economics and economic policy of dual societies, as exemplified by Indonesia," published in 1953.
- (5) British-Antillean black economist and Nobel laureate in Economics (1979). He argued that the "informal" sector delineates the reserve labor force gradually absorbed into the "formal" mode of production.
- (6) The concept of marginality was extensively explored in analyses of Latin American dependent capitalism during the 1960s and 1970s. Two notable authors in this regard are Lúcio Kowarick from Brazil and Aníbal Quijano from Peru. Being marginalized does not imply being outside the capitalist model or its developmental processes. Instead, populations on the margins, within the framework of dependent capitalist production, are a condition to the model, which relies on superexploitation, segregation, artificially induced scarcity, and other manifestations. This situation creates a reserve labor force (functional marginality) or marginalized masses, including small artisans, non-salaried rural workers, occasional laborers, and various forms of informal labor. It is worth noting that the concept of marginality remains relevant in interpreting inequalities, such as structural unemployment or the group referred to as neither-nor (those who neither work nor study). Moreover, this concept can be applied to understand movements based on urgency or survival, which emerge in response to the dire social conditions faced by thousands of residents in deteriorating urban centers, leading to an increase in homelessness, a resurgence of hunger, and other related issues.
- (7) In an ontological sense, the concept of the "world of labor" encompasses human practice, where individuals shape their existential relations through the transformation of nature, rendering discussions about formal or informal distinctions irrelevant. For example, overwork involved in self-construction processes for housing falls under this ontological understanding, which in turn limits the translation of informality from labor to the resulting product: the house, the settlement, the city. This discussion will be revisited later on.

- (8) During a discussion with one of the friends who have read this article, and to whom I am deeply grateful, a question arose about the possibility, at that time, of using an alternative term, perhaps something like "complementary" or "subsidiary" sector, aiming to draw a parallel between sectors and, possibly, reduce negative connotations. It is worth noting that around the same time, Santos (1975) proposed something similar, referring to the spatial circuits of urban economy. One could suggest that the original formulations indeed aimed to distinguish these circuits, either to shed light on a neglected one or to ultimately absorb or eradicate it.
- (9) According to Hart (2010), in underdeveloped countries, global development strategies, with a capital "D", were implemented. These strategies were formulated, coordinated, and/or supported by international agencies in collaboration with national governments. Development, viewed as an instrument of global geopolitics, should be understood in terms of power dynamics across interconnected arenas, which are inseparably linked to the uneven social dynamics of capitalist development (*ibid.*, p. 122). These geopolitical instruments are guided and coordinated by the research and programs of international agencies, and they are combined with local development initiatives, denoted with a lowercase "d", which prioritize local needs and strategies.
- (10) For more on the doctrine of trusteeship, as mentioned by Lewis and Hart, see Cowen and Shenton (1996).
- (11) ILO (1972, p. 503): "This low-income sector is peripheral both literally and figuratively. In Nairobi, it sprang up, and continues to grow, just outside the borders of the wealthy urban zone, to supply goods and services to the fortunate few inside that zone and to its own population. Figuratively, it is peripheral in that it has only fortuitous and restricted access to the sources of wealth."
- (12) Examples can be found in the study of piracy and copy-based development, such as the Chinese model. On piracy, economic circuits, and tropical flexibility, see Tozi (2013). On the Chinese development model, refer to Chen and Lu (2016), Garnaut and World Bank (2005), Hsing (2010), and Zi (2019).
- (13) It is worth highlighting the existence of specific credit mechanisms, initiatives that have developed and now flourish, for instance, in community credit banks, including those with their own currencies, as well as exemplified in the book edited by Silva (2020), which features several chapters on solidarity economy, addressing the concept of social currency, as well as the practical use of what could be called an "alternative currency" (Silva, 2020).
- (14) The initial milestone in the alignment of agendas among multilateral agencies occurred with the United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm (1972). This model gained significant traction in the 1990s, especially in line with the recommendations and definitions outlined during the United Nations Conference on Environment and Development, known as ECO-1992, and the Agenda 21.
- (15) Habitat I stemmed from the Stockholm Conference. While Stockholm tackled international environmental issues, Habitat I was called to address local environmental concerns such as housing, infrastructure, and transportation services. Similarly, Habitat II was influenced by the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in 1992, held in Rio de Janeiro. The Agenda 21, the Millennium Development Goals (MDGs), and the Sustainable Development Goals (SDGs) emerged from the interaction between conferences and thematic structures within the UN.
- (16) In this sense, during the ECO-92 in 1992, local authorities and NGOs were recognized for the first time as major groups in a UN conference.

-
- (17) The strategy involved transforming families into account holders, or “bankables” as per the World Bank (1993).
- (18) In the neoliberal State, the involvement of new actors in urban governance, especially in vulnerable areas, enables the State to evade commitments to investing in various services. The repercussions of such State absence are diverse. Bayat (2002, p. 10) illustrates how fundamentalist religious groups have become the primary providers of urban services in “informal settlements” in Middle Eastern countries. Regarding Latin American cities, Davis (2004) describes how neo-Pentecostal churches are emerging in these areas as models of governance and service provision.
- (19) Certain authors, like Stiphany and Ward (2019), view the NUA as providing the rationale and groundwork for shaping national policies on self-governance and what they perceive as the social production of housing, exemplified by initiatives like the Minha Casa Minha Vida Entidades program.
- (20) For instance, the NUA officially embraces, for the first time in a UN conference, the concept of smart cities. Throughout the conference, there were numerous panel discussions on the topic, featuring banks, companies, and international consultants. The idea of smart cities is integrated into the final documents and is presented as one of the solutions to various urban challenges across diverse contexts (Balbim, 2018).
- (21) A friend who read this article shared with me a classic example of this dualism. Check out Lambert (1970, pp. 101-125).
- (22) This realization highlights a contradiction in this document, as the NUA itself, in item 20 (UN-Habitat, 2016, p. 9), acknowledges the need to confront the numerous forms of discrimination faced by social groups such as HIV carriers, the elderly, refugees, etc., and includes residents of favelas and informal settlements (“informal-settlement dwellers”) among these groups.
- (23) Favelas were trendy in the late 1990s. An example of its significance is the opening of the famous Favela-Chic restaurant, bar and club in Paris in 1997. Its ambiance suggested a break from norms through informal social interactions and patchwork décor. Van Ballegooijen and Rocco (2014) also highlight the glamorization and idealization of favelas and other non-state housing solutions by star architects and note that this positive view of favelas often coincides with skepticism toward public housing policies. Different countries and languages have various symbolic and concrete interpretations of terms like favela, slum, barrio, or shantytown. Since the term's emergence in English, probably in 1812, it has been associated with criminal activities, theft, and racketeering (Gilbert, 2007, pp. 700-702). This negative association has influenced the understanding of similar terms used across different languages to describe poor, precarious, irregular, clandestine or simply inadequate settlements according to social and moral standards of each society and era.
- (24) “The campaign implies that cities can actually rid themselves of slums, an idea that is wholly unachievable” (Gilbert, 2007, p. 698).
- (25) Analysis of reports and documents from Cities Without Slums reveals a certain sense of urgency in presenting results. For example, the Kingdom of Morocco declared in 2018 that 58 of its 85 cities were “slum-free” (Atia Conference 2019, 2019). Additionally, these documents seem to heavily reflect De Soto's ideas regarding the need to secure land tenure for families to invest in housing improvements. However, after decades of self-construction in juridically informal areas in various countries, it appears empirically proven that such a claim is nothing more than a fallacy.

- (26) Policymakers expressed the idea of integrating favelas into the city through improvements and conformities during research conducted for the evaluation of the Habitar Brasil BID (HBB) program and the Growth Acceleration Program (PAC). From the residents' perspective, the aim of these programs should be to bring the essence of the city into the favela without altering its identity, transforming it into a city. Residents also express their desire to overcome the negative connotations associated with the favela, allowing them to fully embrace urban life (Balbim et al., 2013).
- (27) The Bank suggests that with the growth of democracy, local governments may be taking a more active role in providing urban services, concentrating greater power and facing increased electoral pressure to address favela issues. Furthermore, the higher participation of NGOs and the perception that communities are politically "mature" and willing to financially support urban services also play a role in driving this interest.
- (28) It is worth noting that Brazilian federalism, especially regarding urban issues, can be likened to a seesaw or a pendulum. At times, political power shifts from municipalities to the national level (as seen in the 1990s and with the establishment of the City Statute, for instance), while at other times, it moves in the opposite direction. Cardoso and Ribeiro (2000) argue that this dynamic follows a unique logic termed "decentralization due to absence" (in a free translation), where federal policies and definitions are lacking, particularly evident with the demise of the National Housing Bank (BNH, in its Portuguese acronym), the crisis in the Severance Pay Guarantee Fund (FGTS, in its Portuguese acronym), and the rise of neoliberalism in the 1990s. This notion is supported by Klink (2013), who highlights the widespread belief during the 1980s that democracy would flourish at the local level, within municipal governments.
- (29) "Several other municipalities were notable for their early adoption of this tool in their Master Plans, even before the City Statute came into effect. For instance, Rio de Janeiro included AEIS (Special Areas of Social Interest) outlined in Article 107 of the Complementary Act. 16/1992, covering areas either unused, underutilized, or occupied by 'slums, irregular subdivisions, and housing complexes earmarked for specific urbanization and land regularization programs.' This provision was made in 1992. Similarly, Belém (1993), Diadema, Natal, and Vitória (1994), Belo Horizonte and Campinas (1996), and Porto Alegre (Brazil, 2001) also integrated this instrument into their plans. Notably, Porto Alegre's 1999 Master Plan was the first to do so, with implementation starting as early as 1995 under the Complementary Act. 338" (Balbim and Krause, 2014, free translation).
- (30) The Cities Without Slums program initially backed progressive administrations in cities like São Paulo and Salvador, as well as in the states of Pernambuco and Rio Grande do Sul in the early 2000s. It also partnered with the University of São Paulo (USP) and the ABC Region Consortium in São Paulo.
- (31) The Favela-Bairro program, launched in 1995 through a partnership between the Rio de Janeiro City Hall and the Inter-American Development Bank (IDB), aimed to enhance urban conditions in 168 favelas and informal settlements by 2008. Hailed by the IDB in 2005 as the world's most ambitious favela redevelopment initiative, the program faced criticism for the quality of its interventions and the lack of permanent social services, leading to a rapid decline in the improvements made. However, it also yielded valuable insights into the need for tailored approaches to each intervention, considering the diverse circumstances involved. This experience was expected to subsidize the Morar-Carioca program which, along with the PAC Urbanization of Precarious Settlements, continued the urbanization efforts in the area.

- (32) In 1999, just before the global launch of the Cities Alliance, Brazil signed a loan agreement with the Inter-American Development Bank (IDB) that established the Habitar Brasil BID (HBB) program. It is worth noting that both in the local favela urbanization policies of the late 1980s and 1990s and in the HBB, which expanded its actions to the main cities of the country in 1999, there was a clear guideline not to remove residents except in cases of risk, and an emphasis on community characteristics and social participation. Analyzing reports from all HBB interventions until 2011 (Balbim et al., 2012), it becomes clear that contrary to what the Cities Without Slums initiative might imply, HBB strategies rarely involved removals, and the issue of titling was often a secondary and neglected concern.
- (33) The term "informal settlement" first appears in Brazilian official documents, albeit sporadically, in the report presented by participants of Habitat II to the Federal Senate in 1997.

References

- ALFONSIN, B. (2006). "O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- ALSAYYAD, N.; ROY, A. (2006). Medieval modernity: on citizenship and urbanism in a global era. *Space and Polity*, v. 10, n. 1, pp. 1-20. DOI: <<https://doi.org/10.1080/13562570600796747>>.
- ARANTES, P. F. (2006). O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*. São Paulo, v. 20, pp. 60-75. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i20.p60-75.
- ATIA CONFERENCE 2019. (2019). *Conferences: Where the Assistive Technology Community Meets to... Network, Learn, and Share*. Orlando. Disponível em: <https://www.neilsquire.ca/event/atia-conference/>.
- BALBIM, R. (2016). "Prolegômenos: a esperança nas cidades". In: BALBIM, R. (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília, Ipea, pp. 11-22.
- _____. (2018). "A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades". In: COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (eds.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, Ipea.
- _____. (2022). TD 2751. *Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano*. Texto para discussão. Ipea. DOI: <https://doi.org/10.38116/td2751>.
- _____. et al. (2012). TD 1704. *Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários*. Repositórios do Conhecimento do Ipea.
- _____. et al. (2013). TD 1903. *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas*. Repositórios do Conhecimento do Ipea.

- BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. (2015). "Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III". In: MELLO E SOUZA, A.; MIRANDA, P. (eds.). *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. (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. DOI: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>>.
- BALBIM, R.; SANTIAGO, C. D. (2023a). TD 2834 – *Informal settlements. Da concepção do termo a sua transformação em agenda quente de pesquisa. Análise culturômica e tendências acadêmicas*. Repositórios do conhecimento do Ipea. DOI: <<https://doi.org/10.38116/td2834>>.
- _____ (2023b). TD 2835 - *Informal settlements. Da concepção do termo a sua transformação em agenda quente de pesquisa. Análise cientométrica e difusão acadêmica. Repositórios do conhecimento do Ipea*. DOI: <<https://doi.org/10.38116/td2835>>.
- BANGASSER, P. E. (2000). *The ILO and the informal sector: an institutional history*. Geneva, International Labour Organization.
- BAYAT, A. (2002). Activism and social development in the Middle East. *International Journal of Middle East Studies*, v. 34, n. 1, pp. 1-28. DOI: 10.1017/S0020743802001010.
- BOANADA-FUCHS, A.; FUCHS, V. B. (2018). Towards a taxonomic understanding of Informality. *International Development Planning Review*, v. 40, n. 4, pp. 397-420. DOI: 10.3828/idpr.2018.23.
- BRANT, I. C. C. (2009). A cidade ideal e uma alternativa de ocupação para as favelas. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 16 n. 18, pp. 91-103.
- BRASIL (2005). *Lei n. 11.124*, de 16 de junho. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. D.O.U de 17/6/2005, p. 1.
- CALDEIRA, T. P. R. (2017). Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20. DOI: 10.1177/0263775816658479.
- CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. C. de Q. (2000). *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Relatório de Avaliação de desempenho dos 45 municípios estudados. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ.
- CHEN, Z.; LU, M. (2016). *Toward balanced growth with economic agglomeration*. Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg.
- CITIES ALLIANCE (2002). *Cities Without Slums: 2002 Anual Report*. Washington, DC, World Bank.
- _____ (2003). *Cities Alliance for Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale Are Welcome. Plan for moving*. Washington, DC, World Bank.
- COWEN, M.; SHENTON, R. W. (1996). *Doctrines of development*. Londres/Nova York, Routledge.
- DAVIS, M. (2004). Planet of slums: urban involution and the informal proletariat. *New Left Review*, v. 26, pp. 5-34.
- FERNANDES, D. M.; FIGUEIREDO, G. C. (2016). "Corporate city, international actions and the struggle for the right to the city: challenges posed to HABITAT III". In: BALBIM, R. (org.). *Corporate city, international actions and the struggle for the right to the geopolitics of the new urban agenda: old challenges – new problems*. Brasília, Ipea.

- FERNANDES, E. (2006a). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- _____ (2006b). "Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- FISHER, S. (1993). "Economic development: Rostow, Marx, and Durkheim. *Journal of Developing Societies*, v. IX, n. 1, p. 53.
- FURTADO, C. (1970). *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, Lia Editor.
- GARNAUT, R.; WORLD BANK (orgs.) (2005). *China's ownership transformation: process, outcomes, prospects*. Washington, DC, World Bank.
- GILBERT, A. (2007). The return of the slum: does language matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 31, n. 4, pp. 697-713. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x.
- GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. (2018). *A informalidade urbana em questão. O Social em Questão*, ano XXI, n. 42, pp. 9-26.
- HART, G. (2010). D/Developments after the meltdown. *Antipode*, v. 41, pp. 117-41. DOI: 10.1111/j.1467-8330.2009.00719.x.
- HART, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, v. 11, n. 1, pp. 61-89.
- HAWKINS, D. (2020). "Informality". In: TITTOR, A.; HAWKINS, D.; ROHLAND, E. (orgs.). *The routledge handbook to the political economy and governance of the Americas*. Londres, Routledge.
- HSING, Y. (2010). *The great urban transformation: politics of land and property in China*. Nova York, Oxford University Press.
- ILO – International Labour Office (1972). *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an Inter-Agency Team Financed by The United Nations Development Programme and Organized by The International Labour Office*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (1999). *Decent Work, 87th session. Report of the Director-General*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (2002). *Decent work and the informal economy. Conference. 90th session*. Geneva, International Labour Office.
- _____ (2013). *The informal economy and decent work: a policy resource guide supporting transitions to formality*. Employment Policy Department. Geneva, International Labour Office.
- IMPARATO, E.; SAULE JR., N. (2006). "Regularização fundiária de terras da União". In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- KLINK, J. (2013). Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in Metropolitan Rio de Janeiro, Brazil: scalar and spatial restructuring in Rio de Janeiro. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 4, pp. 1168-1187. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01201.x.

- LAMBERT, J. (1970). "A sociedade dualista e o contraste da estrutura social entre os dois Brasis". In: LAMBERT, J. *Os dois Brasis*. 6. ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- LEITÃO, G. (2007). Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 9, n. 18, pp. 135-155.
- LEWIS, D. (2019). "Big D" and "little d": two types of twenty-first century development? *Third World Quarterly*, v. 40, n. 11, pp. 1957-1975.
- MAGALHÃES, A. F. (2012). O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 381-413.
- NEVES, F. M.; LIMA, J. V. C. (2012). As mudanças climáticas e a transformação das agendas de pesquisa. *Liinc em Revista*, v. 8, n. 1, pp. 268-282.
- ROLNIK, R. (2013). Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights: debates and developments. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, pp. 1058-1066. DOI: 10.1111/1468-2427.12062.
- ROLNIK, R. et al. (2006). *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual.
- ROSTOW, W. W. (1959). The stages of economic growth. *The Economic History Review*, v. 12, n. 1, pp. 1-16.
- ROY, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the american planning association*, v. 71, n. 2, pp. 147-158.
- SANTOS, M. (1975). *L'espace partagé: les deux circuits de l'économie urbaine dès pays sous-développés*. Paris, Génin.
- _____ (1985). Spatial dialectics: the two circuits of urban economy in underdeveloped countries". *Antipode*, v. 17, n. 2-3, pp. 127-135. DOI: 10.1111/j.1467-8330.1985.tb00341.x.
- _____ (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SILVA, S. P. (org.) (2020). *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- SMITH, R. G. (2014). Beyond the global city concept and the myth of "command and control". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 98-115. DOI: 10.1111/1468-2427.12024.
- SOTO, H. de (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Londres, Black Swan Books.
- STIPHANY, K. M.; WARD, P. M. (2019). Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil's Minha Casa Minha Vida – Entidades Programme. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, pp. 311-336. DOI: <<https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1540739>>.
- TOZI, F. (2013). *Rigidez normativa e flexibilidade tropical: investigando os objetos técnicos no período da globalização*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- UN-HABITAT (1976). *Habitat I – United Nations Conference on Human Settlements*. Vancouver, NU.
- _____ (1996). *Habitat II – Report of the United Nations Conference on Human Settlements*. Istanbul, United Nations.
- _____ (2016). *Habitat III – Nova Agenda Urbana*. Quito, United Nations.

- UNITED NATIONS (2000). *Millennium Declaration*. Declaration. Nova York, United Nations.
- VAN BALLEGOIJEN, J.; ROCCO, R. (2014). Urban informality and democratisation in Sao Paulo: the sinuous road to citizenship. In: PROCEEDINGS AESOP 2014 ANNUAL CONFERENCE "FROM CONTROL TO CO-EVOLUTION", s. n, 16.
- WORLD BANK (1993). *Housing: enabling markets to work*. Paper. Washington, World Bank Policy.
- _____ (2013). *Annual Report 2013*. SKU 19942. Washington, DC, World Bank.
- ZI, L. (2019). *Online urbanization: online services in China's rural transformation*. Singapore, Springer Singapore.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Guilherme Rocha Formicki, email: guilherme.formicki@gmail.com

Received: March 11, 2022
Approved: May 5, 2023

Preço da terra e hierarquia urbana em uma cidade média: estudo de Uberlândia-MG

Land price and urban hierarchy in a medium city:
the case of Uberlândia, Minas Gerais

Gabriel do Carmo *Lacerda* [1]

Resumo

O objetivo deste trabalho é, a partir dos preços da terra urbana e da espacialização dos investimentos estatais, discutir a estrutura hierárquica urbana de uma cidade média brasileira: Uberlândia, em Minas Gerais. Para tanto, faz-se uma discussão de como se conforma a renda fundiária urbana e da sua composição por diferentes modalidades, segundo os diferentes usos capitalistas potenciais do solo. Nesse sentido, a principal contribuição deste artigo é a análise empírica dos preços da terra urbana, a partir da metodologia de *web scraping* com os anúncios das imobiliárias, bem como a sistematização e espacialização das inversões estatais, que, aplicadas junto com arcabouço teórico da economia política da urbanização, permitem uma leitura mais apurada das hierarquias urbanas das cidades

Palavras-chave: renda da terra; investimento público; cidade média; raspagem de dados.

Abstract

Based on urban land prices and the spatialization of state investments, this study aims to discuss the urban hierarchical structure of a medium-sized city: Uberlândia, in Minas Gerais. To this end, we investigate how urban land rent is shaped and describe its composition by different modalities, according to diverse potential capitalist land uses. In this sense, the main contribution of this article is the empirical analysis of urban land prices, using the methodology of web scraping with real estate advertisements, as well as the systematization and spatialization of state investments, which, together with the theoretical framework of the political economy of urbanization, allow a more accurate reading of the urban hierarchies of cities.

Keywords: land rent; public investment; medium city; web scraping.



Introdução

O objetivo deste trabalho é, a partir dos preços da terra urbana, discutir a estrutura hierárquica urbana de uma cidade média brasileira: Uberlândia, em Minas Gerais. Para tanto, se faz necessária uma compreensão de como se conforma a renda fundiária urbana, bem como sua composição por diferentes modalidades (absoluta, monopólio, diferencial, primárias, secundárias, etc.), segundo os diferentes usos *capitalistas* potenciais do solo. Igualmente importante é ressaltar as ações dos diferentes agentes da produção do espaço (Estado, capital imobiliário, proprietários e usuários), pois são eles – através de suas disputas e interesses – que imprimem o caráter social de raridade, usos e diferenciais da terra urbana.

A principal contribuição deste artigo é a análise empírica dos preços da terra urbana – a partir da metodologia de *web scraping* com os anúncios das imobiliárias, ao invés da planta de valores do IPTU, geralmente desatualizados, ou dados fiscais de transações imobiliárias das prefeituras municipais, como o Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis; ou mesmo das informações do Sindicato de Habitação regional,¹ com restrição de informações² –, que, aplicada com arcabouço teórico da economia política da urbanização, permite uma leitura mais apurada das hierarquias urbanas das cidades.

Os dados do preço da terra urbana deste trabalho foram obtidos de dois modos: 1) *web scraping*³ dos sítios virtuais de quatro imobiliárias locais,² perfazendo 1.092 observações de lotes ou terrenos; 2) coleta manual, sobretudo de bairros faltantes ou com poucas observações do primeiro método de extração, em outras nove imobiliárias,⁵ perfazendo

73 observações de lotes e terrenos. Assim, a amostra em análise totaliza 1.165 *lotes ou terrenos urbanos*,⁶ contemplando todos os bairros da cidade com exceção de dois⁷ para os quais não foram encontradas informações.

A escolha de analisar exclusivamente lotes e terrenos se justifica pela maior “liberdade” de determinação do preço no mercado de terras e do uso potencial do terreno/lote em comparação com o mercado de aluguéis – regulado pela Lei do Inquilinato⁸ –, assim como das eventuais singularidades das edificações, o que conseqüentemente dificultaria a captação do peso da determinação da renda fundiária.

Já as informações acerca das especificidades socioeconômicas – particularmente, para gerar a distribuição espacial dos domicílios por renda média – foram retiradas dos setores censitários dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010. Também foram utilizadas imagens de satélite Landsat/Copernicus do Google Earth Pro para indicar as mudanças da mancha urbana, e os arquivos Gis do Wikimapia e da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) para informações espaciais acerca dos bairros e setores urbanos.

Os resultados da análise apresentam, primeiramente, um demarcado padrão de segregação espacial no nível dos setores urbanos e em relação às centralidades – políticas-históricas (o Centro primaz/primeiro) ou do capital (centralidades do consumo, tais como *shoppings centers*, ou de bairros planejados totais, isto é, como *edges cities*).

Um segundo resultado se refere ao padrão concentrado – nas áreas mais valorizadas da cidade – das grandes obras de infraestrutura urbana (pontes, viadutos, duplicação de avenidas, terminais e corredores de ônibus) feitas especialmente pela PMU,⁹ no âmbito do

Programa Uberlândia Integrada (PUI) I e II.¹⁰ Embora seja possível constatar que, no segundo momento do Programa, houve uma tendência de desconcentração espacial das inversões.

Um terceiro resultado é a constatação da grande variabilidade dos preços da terra intra-bairros, indicando a existência de “submercados” ainda mais específicos do que os observados no nível dos setores urbanos. A existência de submercados é reforçada pela heterogeneidade de renda média dos domicílios por setor censitário interno aos bairros.

Por fim, um último resultado – que seria uma tendência, devido à defasagem temporal entre a informação da renda média dos setores censitários e do momento de coleta da informação dos preços da terra urbana – seria entre o referido padrão (macrosetorial) de áreas valorizadas, ou seja, com preços médios da terra urbana mais altos, *associados* a áreas com a presença de domicílios com renda média mais baixa. Essa “contradição” aponta tanto para o caráter da propriedade da terra como barreira à acumulação de capital, quanto para potenciais embates em relação ao uso e ocupação do solo urbano e de formas de cotidianidade e reprodução social entre os diferentes perfis de renda média dos domicílios.

Além desta introdução, o trabalho se divide em mais quatro seções. A seguinte discute teoricamente a renda fundiária e sua relação com os agentes da produção do espaço. Depois uma seção sintetiza a formação da estrutura urbana de Uberlândia, em seus aspectos histórico-espaciais e institucionais. Posteriormente, outra seção utiliza as categorias teóricas apresentadas para identificar a hierarquia urbana de Uberlândia, do mesmo modo que dialoga com a bibliografia secundária já produzida sobre a

cidade e seu desenvolvimento urbano. Por fim, uma conclusão sumariza os principais pontos do trabalho e as possíveis especificidades do processo de urbanização em cidades médias.

Aspectos teóricos

A hierarquização dos diferentes usos do solo urbano – e sua conexão com a reprodução das relações capitalistas de produção – torna-se mais compreensível a partir do estudo do preço da terra urbana. Contudo, primeiramente, deve-se partir da constatação de que “a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas que adquire um preço” (Ribeiro, 2015, p. 39). O preço da terra urbana pode ser definido como a “transformação socioeconômica do sobrelucro de localização” (ibid., p. 49). O sobrelucro de localização se origina dos lucros extraordinários possíveis que o “acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso do valor de uso complexo que representa a cidade” (ibid.). No entanto, a apropriação deste sobrelucro de localização é disputada entre os diferentes agentes produtores do espaço, em especial entre os capitalistas imobiliários e os proprietários de terra, na forma de rendas fundiárias (ibid.).

A renda fundiária – que se funda e é garantida pela existência da propriedade privada da terra e dos meios de produção – possui diferentes tipos, que correspondem às diferentes “demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo urbano” (ibid., p. 40). As diferentes modalidades de renda fundiária urbana foram sintetizadas por Jaramillo (2003, pp. 34-42). O autor as divide em *rendas*

urbanas primárias, que são aquelas vinculadas à construção como processo produtivo e sua técnica, sendo de três tipos:

1) *Renda primária Diferencial Tipo 1*: vinculada à construtibilidade do lote, ou seja, suas características geomorfológicas, e à localização do lote/terreno em relação à disponibilidade de infraestrutura (ibid., p. 35).

2) *Renda primária Diferencial Tipo 2*: vinculada à construção em altura da edificação, ou seja, a quantidade adicional/intensidade de capital investido na terra, com intuito de permitir a verticalização (ibid., p. 36).

3) *Renda Absoluta Urbana*: vinculada à não reproduzibilidade do caráter urbano que circunda os terrenos. Esta seria a renda base a partir da qual se estruturam todos os outros preços da terra urbana (ibid., p. 37).

O segundo tipo, as *rendas urbanas secundárias*, indica como o espaço urbano não é homogêneo em suas atividades; que ele é socialmente estruturado para cada prática e/ou conjunto de práticas; portanto, como tem relação íntima com o ambiente construído (ibid., p. 38). Ou, em outros termos, sinaliza como *os diferentes objetos imobiliários potenciais* – pois se trata de lotes/terrenos – se vinculam à apropriação dos *efeitos úteis de aglomeração* que fazem da cidade um *valor de uso complexo*, segundo diferentes graus de articulação e hierarquização espacial. Tal diferenciação existe, tanto em termos *objetivos* (desigualdade quantitativa, qualitativa e locacional do lote/terreno em relação ao sistema de objetos imobiliários) quanto em termos *subjetivos* (segundo os diferentes conteúdos sociais e simbólicos dos diversos pontos do espaço) (Ribeiro, 2015). As rendas urbanas secundárias são de quatro tipos:

1) *Renda diferencial de comércio*: vinculada ao contexto urbano que possibilita a aceleração da rotação do capital comercial (Jaramillo, 2003, p. 39); importante ponderar que existe uma estratificação de mercadorias (bens e serviços) segundo diferentes faixas de renda (por exemplo, bens conspícuos), daí a centralidade do contexto urbano em acelerar o tempo de rotação das mercadorias específicas.

2) *Renda diferencial de habitação*: vinculada a capacidade e disposição das famílias em dispender marginalmente mais com uma localização ligeiramente superior, ou seja, que complemente a moradia com a proximidade ao trabalho, pontos de lazer, educação, saúde, amenidades diversas, família, amigos, redes de solidariedade, entre outros (ibid., p. 40).

3) *Renda de monopólio de segregação*: ligado ao desejo de frações sociais em pagar valores maiores para segregarem-se, ocupando, geralmente, locais exclusivos e diferenciais, com amenidades ambientais (paisagem, menor densidade, proximidade com a natureza) e urbanas (infraestrutura específica, proximidade às centralidades, áreas de lazer), seja com segurança, novo “estilo de vida”, etc. (ibid., pp. 40-41).

4) *Renda diferencial e de monopólio industrial*: vinculada mais diretamente a produção, tem crescentemente se tornado mais secundária, pois, em razão de mudanças na legislação, as áreas industriais são terrenos mais residuais e periféricos, embora as preferências – consequentemente maiores rendas – possam ocorrer nos terrenos que estejam mais dotados de infraestrutura de recepção, escoamento e armazenamento, assim como de condições gerais de produção, como água e energia (ibid., p. 41).

Assim, a renda fundiária urbana é determinada pela soma/existência dessas diferentes modalidades de renda. A sua conversão – *a forma* – em preços se dá mediante a capitalização da renda, ou o “Valor Presente Líquido”,¹¹ que expressa a transferência do direito de receber todas essas rendas pelo adquirente do terreno (Botelho, 2008; Almeida e Monte-Mór, 2017). Portanto, “a compreensão dos preços da terra, bem como os efeitos destes sobre a configuração espacial das cidades, passa, necessariamente, pela análise das relações entre valorização dos capitais e o uso do solo” (Ribeiro, 2015, p. 40).

Em outras palavras, as concorrências de usos entre os diferentes capitais e suas frações, bem como entre as classes e frações de classes, em seu movimento, imprimem um conteúdo econômico à propriedade privada da terra urbana geradora de sobrelucros de localização. Estes são apropriados através da renda fundiária, sendo que o benefício da localização é dado *gradualmente* a partir daqueles que fazem e demandam potencialmente o maior *uso capitalista do solo*, ou seja, “o preço do solo urbano é um reflexo da disputa entre os agentes capitalistas para realizar o uso mais rentável da cidade” (ibid., p. 128). Portanto, “o preço do terreno é determinado, em larga medida, pelas condições de produção do ambiente construído” (Smolka, 1979, p. 10). Ambiente construído que é dotado de distintas qualidades objetivas e subjetivas, com marcado caráter irreproduzível, evidenciando a existência da divisão econômica e social do espaço urbano (Ribeiro, 2015).

O estudo da divisão econômica e social do espaço urbano pode ser identificado a partir de três conjuntos de fatores (Granelle, 1970 apud Ribeiro, 2015):

a) Os fatores *microlocaçionais* estão relacionados diretamente às “condições do meio ambiente (natural ou construído) com o qual se articula diretamente o terreno” (Ribeiro, 2015, p. 117), tais como fatores físicos, acessibilidade aos serviços locais, meio ambiente natural, vizinhança, amenidades, entre outros. Eles expressam as diferenças do preço do terreno *vis-à-vis* o preço médio interno de determinada zona homogênea (por exemplo, o bairro) (ibid.).

b) Os fatores *macrolocaçionais* estão ligados à escala do *conjunto* da zona homogênea (por exemplo, o bairro) que determinam a formação de preços da terra diferenciados por cada zona (por exemplo, setores da cidade). Assim, esses fatores refletem a influência da posição do bairro/setor em relação aos vários centros e centralidades, a conexão junto ao sistema de transporte, qual a forma de regulação urbanística segundo tipos e formatos do uso do solo (ibid.).

c) Os fatores *gerais* são da ordem da “formação dos preços fundiários no conjunto da cidade” (ibid., p. 117), tais como ritmo de crescimento da população, conjuntura econômica, estrutura de propriedade privada da terra (grau de concentração), políticas habitacionais federais (e.g. Programa Minha Casa Minha Vida), políticas referentes a taxa básica de juros (ibid.).

A partir dos fatores expostos, contata-se que há a “existência de uma hierarquia mais ou menos acentuada dos preços de mercado [...] segundo suas localizações na divisão econômica e social do espaço. Trata-se, pois, de um mercado constituído de submercados” (ibid., pp. 117-118). Nesse sentido, cada submercado urbano é definido pela “localização e pelos estratos socioeconômicos que podem ter acesso

a cada um deles” (p. 119) e, mais, que “cada categoria de submercado corresponde a um preço de venda, o que significa que cada terreno corresponde uma hierarquia de usos em função de sua localização” (ibid.).

Os principais agentes produtores e definidores dos usos da terra urbana são (ibid., p. 120):

1) Os *proprietários fundiários*, pois são os detentores do monopólio sobre o uso do solo.

2) O *Estado*, através das inversões em equipamentos e infraestrutura; e pelo estabelecimento de regulamentos urbanísticos que definem os possíveis usos do solo.

3) Os *capitais incorporadores* que, como gestores de um capital de circulação e como proprietários do solo, agem na mutação do solo em mercadoria.

Particularmente, é o capital incorporador que – através de políticas fundiárias desenvolvidas perante o Estado e os proprietários de terrenos – tem maior peso na determinação dos preços da terra urbana, consequentemente na produção do espaço urbano, seja atuando no sentido de I) *reprodutor da divisão econômica e social do espaço*, ou seja, realizando predominante um lucro normal de operação; ou II) como *transformador da divisão social e econômica do espaço*, ou seja, como criador e apropriador de rendas diferenciais via sobre-lucros de localização, modificando estruturas, padrões (objetivos e subjetivos) e convenções da ocupação urbana (ibid.).

Nos termos de Jaramillo (2003), existem os *movimentos de especulação ativos*, que ocorrem quando os agentes produtores do espaço (em especial o grande capital incorporador) modificam, de forma coordenada, o uso do solo de determinada área, inclusive do ponto de vista de sua posição hierárquica, permitindo, consequentemente, a apropriação de

maiores e/ou mais diversificadas modalidades das rendas fundiárias discutidas anteriormente. Os movimentos de especulação ativos possuem, portanto, coordenação, inclusive por sinalizar ao Estado a direção preferencial de expansão da infraestrutura urbana, e pela emissão de sinais aos outros agentes sobre o futuro urbano da terra e a geração de inovações e novas convenções urbanas.

Jaramillo (ibid.) também discute os *movimentos de especulação passivos* – realizados pelos diferentes atores (pequeno proprietário fundiário, pequeno capital incorporador) que capturam incrementos (estruturais ou conjunturais) da renda fundiária ao longo tempo –, que ocorrem quando o movimento dos preços fundiários não é derivado das ações diretas dos atores; sendo, na verdade, o resultado social do desenvolvimento espacial do entorno, bem como da própria cidade como um todo. Os atores sociais que se beneficiam dos movimentos de especulação passivos são, geralmente, famílias e frações menores do capital, que vem a reboque dos movimentos especulativos ativos realizados pelos grandes produtores do espaço.

Pondera-se que, dentro dos movimentos ativos, a ação do Estado é central com, por exemplo, alterações no perímetro urbano (convertendo áreas rurais em urbanas); nas normas de parcelamento; no uso e ocupação do solo (permitindo verticalização, usos mistos, ou seja, possibilitando maior “fertilidade”/intensidade do uso do mesmo terreno); e/ou no provimento de infraestrutura. Do mesmo modo, o Estado é central na apropriação passiva dos agentes produtores do espaço, acelerando o tempo de valorização, por exemplo, pela eleição de espaços privilegiados de implementação de obras públicas (Maricato, 2000).

Em síntese, a hierarquia de usos do solo urbano reflete a divisão social, econômica e simbólica do espaço de uma cidade. É através dos distintos usos capitalistas potenciais do solo que são definidas as suas rendas fundiárias, num gradiente que relaciona – de forma não necessariamente contínua espacialmente – os usos capitalistas mais intensivos (maiores preços) até os menos intensivos (menores preços). O processo tende a ser simultaneamente *sincrônico*, pois existe uma estrutura hierárquica que relaciona centros-periferias, pela oferta desigual de urbanidade; e, também, *diacrônico*, porque a constante incorporação e criação de novos espaços urbanos afeta relativamente todos os demais. Ademais, a renda fundiária pode ser destrinchada em diferentes modalidades que, quando capitalizadas, chegam aos preços do solo. Assim, os preços do solo urbano sintetizam a multiplicidade dos usos capitalistas do espaço da cidade, em suas múltiplas escalas (bairros, setores, ruas, periferias, centros), sendo, portanto, um meio privilegiado de análise da divisão social, simbólica e econômica da dinâmica urbana de uma cidade.

Contexto e estrutura urbana de Uberlândia-MG

A cidade de Uberlândia, em Minas Gerais, localiza-se na região do Triângulo Mineiro e possui uma população total de 604 mil habitantes,¹² segundo o Censo Demográfico de 2010, com uma taxa de urbanização de 97%. Possui o segundo maior PIB do Estado (R\$37,4 bilhões, em 2018) e o terceiro melhor IDHM

(0,789). É um polo atacadista distribuidor, com forte segmento de serviços e indústrias vinculadas às atividades agroindustriais.

Por um lado, conforme destacado genericamente por Santos (1993) e de forma específica por diversos trabalhos na área de estudo (Soares, 1988; Bessa e Soares, 1996; Moura e Soares, 2009; Alves e Ribeiro Filho, 2009; Mariano, 2014; Silva, 2015), a cidade de Uberlândia teve sua extensão física no século XX baseada no binômio produção de moradias, feita por loteadores privados, e extensão de eixos rodoviários, reproduzindo um padrão disperso no sentido das periferias e com “vazios urbanos” entre essas áreas e o centro. Esse processo se acelerou na década de 1970, no contexto da Nova Industrialização Mineira, quando foi implementado o distrito industrial ao norte do município (Diniz, 1981; Brandão, 1989; Martins, 1998). As consequências mais nefastas deste processo foram a escassez de *solo urbanizado*, ou seja, dotado de equipamentos e infraestrutura física e social que servisse à reprodução da força de trabalho, especialmente da classe trabalhadora de menor qualificação e renda residentes nas periferias. Essas populações acabaram se localizando, especialmente, nos setores Norte e Oeste da cidade (Cleps, 2008; Moura e Soares, 2009).

Por outro lado, diversas intervenções dos diferentes níveis de Estado – como construção dos *campus* da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), de uma grande área de lazer¹³ (ambas no setor Leste) e a abertura, modernização e melhoramentos de eixos e vias de transporte,¹⁴ também a partir de 1970 – possibilitaram, concomitantemente, a consolidação das regiões central e pericentral, assim como

vetores de expansão para acomodar as elites e classes médias, especialmente ao Sul e, em menor grau, ao Leste. Demarcou-se, assim, *uma desigualdade estruturante* das condições de provimento de serviços, amenidades e infraestrutura urbana (Cleps, 2008; Moura e Soares, 2009).

Na década de 1980, diversos planos de ordenamento do sistema viário e para implementação do sistema de transporte coletivo foram elaborados. O modelo atual – Sistema Integrado de Trânsito (SIT), implementado em 1997, mas que foi concebido no Plano Diretor de 1994 – é composto, atualmente, por seis terminais¹⁵ espalhados por todos os setores da cidade, contando inclusive com corretores e faixas exclusivas (Silva e Cleps, 2013). No bojo deste mesmo processo de ordenamento viário e do transporte coletivo, ao final da década de 1980, foi criado o Projeto Bairros Integrados, responsável pela definição da quantidade e do desenho dos bairros da cidade, a partir de critérios físicos, de uso e ocupação do solo e do sistema viário (Cleps, 2008).

Os anos 1990 demarcaram o início do processo de extensão do centro no sentido Leste, via Avenida João Naves de Ávila, com a implementação do *Center Shopping*¹⁶ (por um grande capital local, a Arcom, em 1992) e do Centro Administrativo Municipal¹⁷ (1993), ambos próximos a um dos *campi* da UFU. Nas duas décadas do século XXI, o *Complexo Center Shopping*¹⁸ tornou-se, a partir de uma série de ampliações, uma *centralidade consolidada* pela concentração da oferta de serviços diversos¹⁹ e articulado com um hotel, um centro de conferências (inaugurado em 2000) e uma torre executiva²⁰ (inaugurado em 2013) (Silva, 2012).

Concomitantemente, desde os anos 1990, no centro primaz da cidade aumentou a presença do comércio informal e de lojas e grandes redes voltadas para vendas de produtos diversos – desde camelódromos até eletrodomésticos – para as classes populares, especialmente mais ao norte do setor Central (Cleps, 2009; Motta e Guerra, 2016; Silva e Cleps, 2014; Whitacker, 2017a). Já os serviços e bens mais sofisticados – ou conspícuos – deslocaram-se tanto para o sul do setor Central e para o próprio setor Sul, quanto para dentro dos nascentes *shoppings centers* (Silva, 2012; Motta e Guerra, 2016).

No sentido de avançar na consolidação do planejamento urbano e orientar o desenvolvimento urbano, em 1994, foi sancionado o Plano Diretor Municipal.²¹ Nesse documento foram institucionalizados os setores urbanos (Central, Norte, Sul, Leste e Oeste) e definiu-se a política de orientação do crescimento da cidade calcado nos principais eixos viários de cada setor e de sua interligação com o centro e as demais áreas adensadas (PMU, 1994; Silva, 2015).

No *curto prazo*, o Plano Diretor Municipal de 1994 previa a preferência de ocupação no sentido Leste da cidade e no sentido Norte. No *médio e longo prazo* o sentido de expansão seria para o Oeste. O setor Sul já aparece destacado como aquele destinado à “ocupação rarefeita”, a partir do eixo da Avenida Nicomedes Alves dos Santos (PMU, 1994).

O Plano Diretor de 1994 também previa – já que havia sido planejado em conjunto com a estruturação do sistema de transporte coletivo – a ideia de subcentros, incentivando atividades comerciais e de serviços próximos aos terminais que seriam implementados nos

eixos destacados no Plano, com intuito de promover a “descentralização” ou policentrismo da cidade (PMU, 1994; Silva e Cleps, 2014).

Em 1999, foi sancionada a Lei do Zoneamento municipal,²² que consolidou a forma de uso e ocupação do solo conforme previsto no Plano Diretor; destaca-se a Zona Estrutural de uso misto (envolvendo os eixos viários de desenvolvimento urbano) e a contraposição entre a definição da Zona Residencial 1 – basicamente o setor Sul para ocupação rarefeita – e a Zona Residencial 2, que envolvia todas as demais áreas com predomínio de residências da cidade, a despeito da sua heterogeneidade (PMU, 2000). Esse processo exemplifica a institucionalização e, conseqüente, criação social de “escassez” de terra urbana.

Posteriormente, em 2006, o Plano Diretor foi revisto.²³ Destaca-se que, desta revisão, os subcentros foram nominalmente definidos²⁴ e desvincularam-se de serem necessariamente próximos dos terminais de transporte coletivo. Além disso, foi proposto um macrozoneamento, em três anéis, que institucionalizava a ação dos grandes capitais produtores do espaço. O primeiro anel envolvia a área central e sua vizinhança, caracterizada como área com infraestrutura otimizada, mais adensada e verticalizada (Ramires, 1998; Lomolino, 2019). O segundo, circunscrevendo o primeiro, estava voltado à consolidação dos subcentros, via os eixos viários estruturais (as principais avenidas), e seria a área preferencial de crescimento e adensamento urbano (Souza, 2009; Motta, 2019). O terceiro anel, mais externo, entre as áreas com os subcentros e a delimitação do perímetro urbano, seria onde se implementariam as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o anel de logística. Posteriormente, em 2010, no contexto do Programa Minha Casa

Minha Vida (PMCMV), foram criadas oito ZEIS para abrigar os empreendimentos populares do programa federal, a maior parte no terceiro, e mais externo, anel antes citado (PMU, 2006; Silva, 2015).

Em 2011 foi aprovada a nova Lei de Zoneamento,²⁵ que tinha como objetivos maximizar os deslocamentos na cidade, regular a instalação de condomínios fechados, caracterizar as zonas residenciais e consolidar as ZEIS. Novamente, destacam-se uma Zona de usos mistos, predominantemente presente no setor Leste, contígua ao setor Central.

Já o setor Sul foi desmembrado em duas zonas residenciais (ZR1 e ZR3). A ZR1 permaneceu sendo aquela de menor densidade e ocupação mais restrita, com predomínio de empreendimentos horizontais. Já ZR3 possibilitou a verticalização e a diversificação de usos, o que permitiu uma diferenciação de produtos imobiliários no sentido do setor nobre da cidade, pois a verticalização predominava, até então, no setor Central, especialmente nos bairros Fundinho, Martins, Lídice e Osvaldo Resende (Jesus, 2014; Lomolino, 2019). Isso é um indicativo do quanto a renda de segregação já estava alta para os capitais imobiliários, possibilitando a passagem de usos mais horizontais para a verticalização. Novamente, a Zona Residencial 2 abrangeu as demais e heterogêneas regiões da cidade (PMU, 2011; Silva, 2015).

Por fim, foram definidos três tipos de ZEIS, todas no terceiro anel do macrozoneamento. A ZEIS 1 correspondeu às regiões não parceladas e que seriam destinadas para implantação de habitação de interesse social; a ZEIS 2, àquelas que tiveram parcelamentos do solo de forma irregular; e a ZEIS 3, às regiões que receberam, ou poderiam receber, habitações de interesse social e já se encontravam

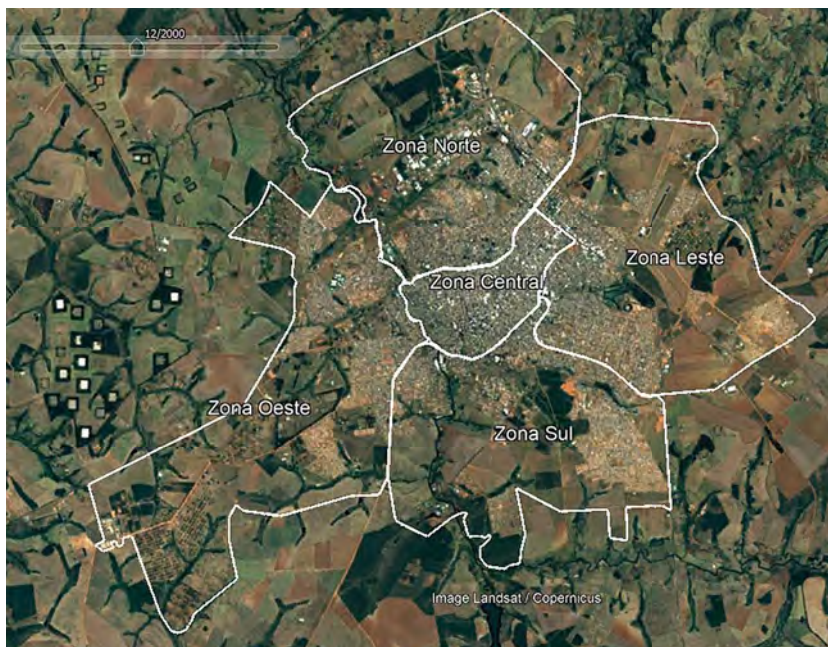
parceladas. Posteriormente, na década de 2010, foi definida uma ZEIS 4, assim como Zonas de Urbanização Específicas (PMU, 2011 e 2019; Silva, 2015).

Em síntese, os Planos Diretores, e seus respectivos zoneamentos, institucionalizaram um ordenamento, comandado pelos capitais produtores do espaço, que consolidou a divisão social e econômica histórica do espaço da cidade. As áreas de maior interesse imobiliário já estão desenhadas, especificadas e reservadas. As demais áreas, a despeito da multiplicidade das condições de dotações de infraestrutura urbana, são zoneadas com maior homogeneidade, portanto sujeitas, mais “livremente”, aos movimentos dos próprios dos agentes produtores do espaço. Apenas recentemente, desde 2011, têm ocorrido ações mais detidas às regiões periféricas.

Preço da terra e hierarquia urbana

Os Planos Diretores e o zoneamento tiveram efeitos ambíguos (Silva et al., 2013; Silva, 2015), porque, como é possível notar nas Figuras 1 e 2, que comparam as imagens de satélite do município entre 2000 e 2020, se, por um lado, a cidade permaneceu crescendo no sentido da periferia, por outro lado, como apresentado nas Figuras 3 e 4, o crescimento respeitou a divisão econômica e social institucionalizada. Em outras palavras, o crescimento rumo à periferia é qualitativamente distinto conforme o setor. Outro aspecto de relativo sucesso foi a consolidação dos subcentros da cidade, com oferta de bens e serviços urbanos diversos (Silva e Cleps, 2011; Alves e Lopes, 2012).

Figura 1 – Área de ocupação urbana de Uberlândia (2000)



Fonte: Google Earth Pro.

Figura 2 – Área de ocupação urbana de Uberlândia (2020)



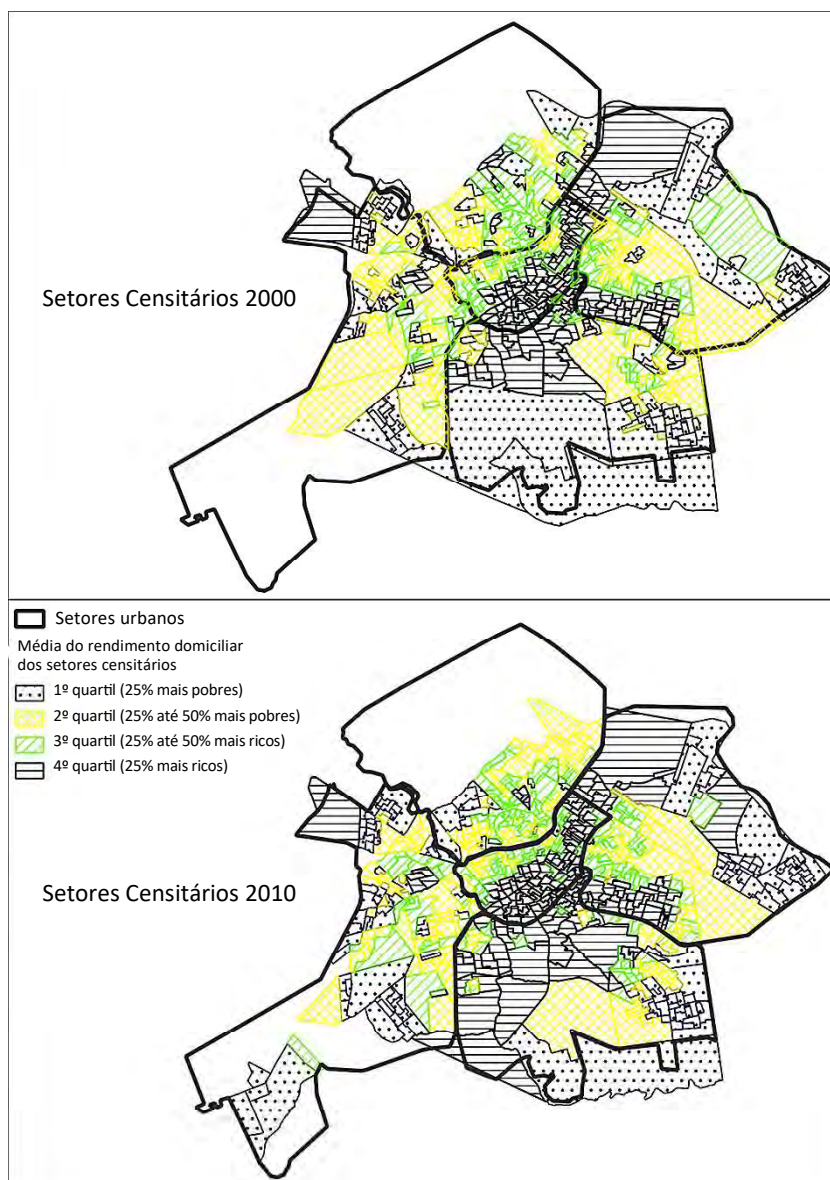
Fonte: Google Earth Pro.

Nesse sentido, a Figura 3 apresenta os quartis de renda domiciliar média dos setores censitários em 2000 e 2010. A partir dela é possível verificar a expansão de setores censitários urbanos e as mudanças da distribuição espacial no tecido urbano dos domicílios segundo o quartil de renda domiciliar.

Já a Figura 4 é uma síntese dos gradientes dos preços médios intrabairros da terra urbana, por quintil, juntamente com as principais inversões recentes do Estado (especialmente da PMU) e do setor privado (grandes centros de consumo e convenção). A Tabela 1 do Anexo é uma síntese das informações por bairros e setores da cidade.

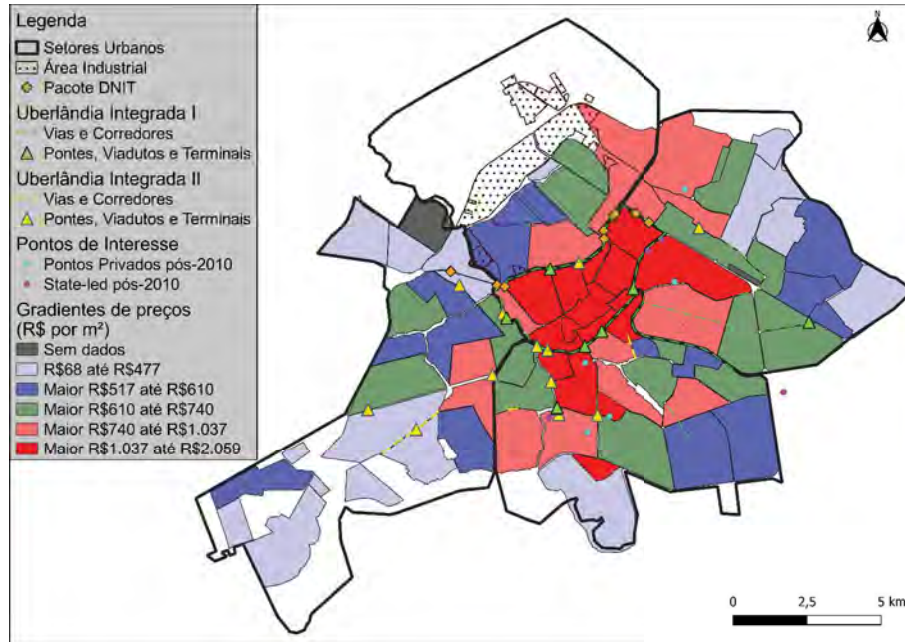
É importante ressaltar a defasagem temporal entre as Figuras 3 e 4, pois existem bairros na segunda que não estão incluídos na primeira, seja porque não existiam em 2010, seja porque ainda tinham a densidade necessária para compor um setor censitário de tamanho que fosse possível de ser compatibilizado (vide também Figuras 1 e 2). Todavia, conforme será analisado ao sobrepor ambas as figuras (Figuras 5 e 6), é possível verificar que o perfil de rendimento domiciliar de 2010 é, conforme esperado, mais próximo do perfil dos preços médios da terra urbana de 2021, indicando exatamente as mudanças de hierarquias e usos entre os espaços da cidade observados ao longo das últimas duas décadas.

Figura 3 – Distribuição espacial dos setores censitários por quartil de renda domiciliar média (2000 e 2010)



Fonte: elaboração própria, a partir de microdados dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Figura 4 – Hierarquia urbana e o preço médio da terra urbana



Fonte: elaboração própria, a partir de dados de imobiliárias locais.

Do ponto de vista dos fatores gerais responsáveis por *possíveis elevações* da renda fundiária, tem-se a expansão urbana motivada pelo próprio crescimento populacional do município, que, entre 2000 e 2022, foi de 1,6% ao ano, superior à média nacional (0,8% a.a.) e estadual (0,6% a.a.). Outro elemento relevante foi a política habitacional federal, o PMCMV. No âmbito PMCMV, as habitações de interesse social localizavam-se nas franjas urbanas (Batista e Ramires, 2017), por conseguinte melhoravam, relativamente, a posição dos demais bairros mais próximos ao centro, permitindo, nestes, o surgimento de rendas *diferencial Tipo 1* e *de habitação*. Além disso, as demais faixas

do PMCMV – ao facilitar a solvência da demanda (com descontos e reduções nas taxas de financiamento) e aquecer o mercado de construção civil – possibilitaram a implementação de empreendimentos, geralmente verticais, em regiões mais centrais (Motta e Guerra, 2016), cujo adensamento estimulou os efeitos de aumento das rendas *diferencial Tipo 1*, *Tipo 2*, *de comércio* e *de habitação* por parte dos proprietários fundiários e capitais incorporadores.

Da perspectiva de análise *macrolocacional*, o setor Sul teve, num primeiro momento, a expansão urbana assentada principalmente na implementação de condomínios fechados horizontais para classes altas e médias. Os

empreendimentos se apresentam como locais de segurança, praticidade e “novo estilo de vida”; demandam grandes espaços urbanos para sua implementação; e requisitam infraestrutura urbana viária de apoio para conectá-los ao restante da cidade, sobretudo pela predominância do carro particular como modal de transporte. Em 2012, corroborando a autosegregação das elites citadinas, foi inaugurado um novo *shopping center* no setor Sul²⁶ (Silva e Ribeiro Filho, 2012; Motta e Guerra, 2016; Michelotto e Sobrinho, 2018). Atualmente, o mesmo empreendimento está construindo um hotel de perfil corporativo. O setor Sul também é consolidado como um polo de instituições privadas de ensino.²⁷

Mais recentemente, na última década, com a mudança de zoneamento de parte da região para ZR3, tem ocorrido a instalação de grandes edifícios verticais²⁸ e *street malls*.²⁹ Ademais, outros serviços e empreendimentos – como torres empresariais, hospitais, escolas, supermercados *gourmet* e restaurantes – também têm crescentemente se localizado no setor (Lomolino e Soares, 2020).

O setor Sul, igualmente, tem sido privilegiado por inversões da Prefeitura Municipal, com PUI (I e II), especialmente com a construção de pontes, viadutos e abertura de vias, além de abrigar o primeiro, e público, *Polo Tecnológico* da cidade (Figura 4). O resultado social é a ampliação do valor de uso complexo do setor pela ampliação de sua articulação espacial. O resultado é o imperativo, pelos proprietários fundiários, de maiores e múltiplas modalidades de renda fundiária, em especial as mais rendosas como a renda *diferencial de comércio (voltado a bens conspícuos)* e de *monopólio de segregação*.

Não obstante, é possível observar na Figura 4 que os pontos mais extremos do setor, ao sul e sudeste, onde se localizam loteamentos populares e irregulares, conservam-se como regiões de hierarquia inferior, conforme captado pela depressão dos preços médios do m² (Arantes, Repezza e Soares, 1996; Moura, 2008; Moura e Soares, 2009). No extremo sul foram instalados empreendimentos do PMCMV e, no extremo sudeste, por exemplo, foi acordada a regularização da ocupação urbana do Glória (Silva, 2012; Batista e Ramires, 2017; Ramires, 2021). Ademais, é possível notar, nas adjacências do centro, um bairro (Lagoinha) que conserva preços do m² mais baixos, sobretudo em razão de estigmas em relação à população do bairro (Perez, 1990; Petuba, 2007).

Entretanto, da perspectiva diacrônica, as Figuras 5 e 6, ao se sobrepor o rendimento médio domiciliar dos setores censitários aos gradientes de preço da terra, é possível exemplificar como o perfil dos domicílios, do ponto de vista do quartil de rendimentos, mudou, entre 2000 e 2010, em diversas porções dos bairros do setor Sul.³⁰ Constata-se, dessa maneira, o movimento de espacialização do capital que constantemente transforma o uso e ocupação do solo urbano, em um duplo movimento, de incorporação de vetores de valorização (quartis superiores na Figura 6) e de expulsão dos segmentos mais pobres para as periferias mais distantes (quartis inferiores na Figura 5).

O setor Oeste, por seu turno, foi o espaço onde mais se implementaram conjuntos habitacionais populares do PMCMV e, atualmente, tem o maior número de áreas definidas como zeis ou como zonas de urbanização específica, fruto da instalação de loteamentos populares e irregulares (Silva, 2015; Batista e Ramires,

2017). Reforça-se, pelas Figuras 5 e 6, que é o setor em que predominam os bairros dos domicílios de menor renda média. Também se verifica que muitos bairros não existiam, tendo em vista a ausência de setores censitários em contraposição à existência de informações de preços da terra. Os bairros e loteamentos mais novos e mais distantes, localizados a sudoeste, padeciam, até recentemente, com gargalos de infraestrutura física, social e ambiental (Villa et al., 2015; Motta, 2019), sendo os bairros desta área aqueles com menores preços médios por m² da cidade (ver Figura 4 e Tabela 1). Particularmente em relação às obras de infraestrutura viária, o setor tem sido o foco de ações no contexto do PUI II, em vigor desde 2019, observável na Figura 4. Nas Figuras 5 e 6, verifica-se a ausência³¹ recente de diversos bairros na compatibilização com os setores censitários, o que reflete a brevidade e a intensidade do processo de loteamento e ocupação.

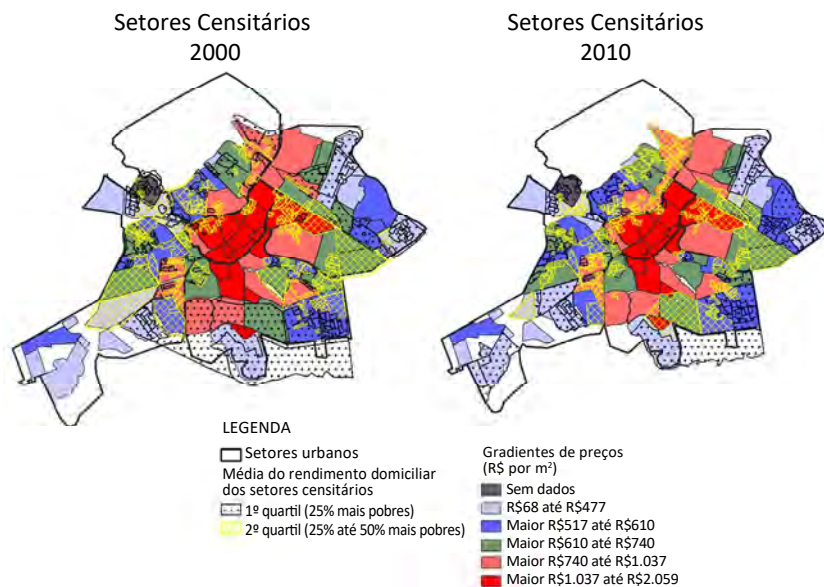
Contudo, as Figuras 5 e 6 salientam como no setor Oeste há um demarcado “descompasso”³² entre áreas valorizadas, vizinhas do setor Central, e a renda média domiciliar dos setores censitários. Novamente, os bairros valorizados do setor são os mais antigos e consolidados, portanto com uma oferta maior de bens e serviços, ou seja, com maior articulação espacial; e, ademais, existe a escassez relativa de terrenos disponíveis *vis-à-vis* os bairros vizinhos (Soares e Moura, 2000; Alves e Ribeiro Filho, 2009; Souza, 2009; Silva e Guerra, 2015). Assim, existe a pressão de valorização da própria extensão do perímetro urbano e do seu loteamento. Portanto, é possível inferir a existência, nestes bairros, de maiores rendas diferenciais, em especial das de *habitação, de comércio, Tipo 1 e Tipo 2*.

O setor Leste, como discutido, é uma área complexa, uma extensão do centro primaz, baseado no Complexo Center Shopping (Michelotto, 2014; Amorim e Ribeiro Filho, 2020; Mascarenhas e Ribeiro Filho, 2020). O setor contou com a implementação de outro *street mall*,³³ que tem embutida a oferta de uma gama de serviços de interesse público,³⁴ e a intervenção do Estado – com a consolidação de grande área de lazer público:³⁵ a instalação das sedes de autarquias públicas e órgãos da administração pública:³⁶ fórum de justiça; teatro municipal; e corredores de ônibus (Figura 4), o que amplia os valores das rendas diferenciais do *Tipo 1, Tipo 2, comércio e habitação*.

Outro movimento relevante no período foi a incorporação imobiliária vinculada aos empreendimentos passíveis de incentivos das Faixas 2 e 3 do MCMV, localizados, principalmente, na extensão das Avenidas Anselmo Alves dos Santos, Rui de Castro Santos e Segismundo Pereira (Batista, 2018; Motta, 2019), permitindo a extração de renda *absoluta*, pela urbanização, e diferencial do *Tipo 2*, pelo tipo do empreendimento. Destaca-se, também, pelas figuras anteriores, que o extremo leste do setor é marcado pela presença de loteamentos precários e irregulares (Lins e Ferrari, 2015), justificando os valores menores do preço médio do m².

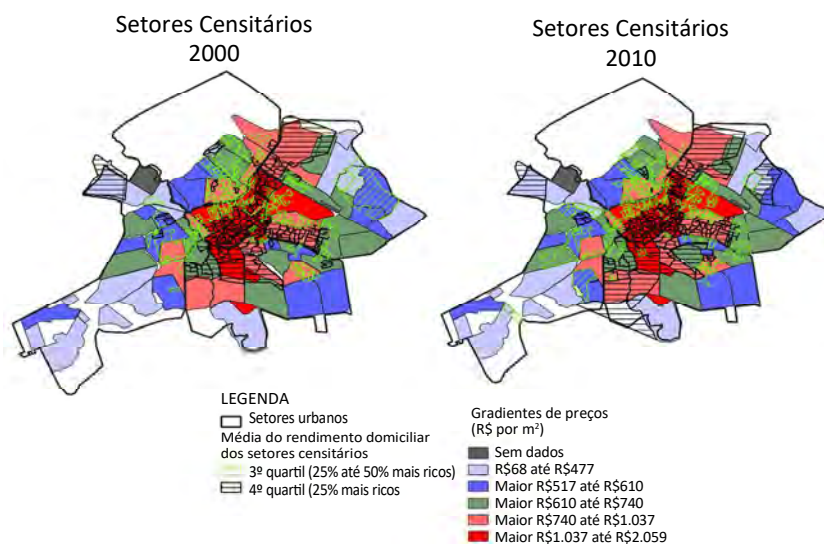
Entretanto, o investimento imobiliário mais ousado do Setor Leste foi o “primeiro bairro planejado” da cidade, o Granja Marileusa. O projeto – idealizado pela família proprietária de outro grande grupo econômico de origem local, a Algar – baseia-se na ideia de cidade inteligente e criativa, pautada pelos usos mistos, pelo encontro face a face, pela opção de deslocamentos de bicicleta e a pé. Lançado em 2013, o bairro já conta, por exemplo, com loteamentos

Figura 5 – Setores censitários e gradientes de preços médios do solo urbano (50% dos domicílios mais pobres)



Fonte: elaboração própria, a partir das imobiliárias locais e microdados dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Figura 6 – Setores censitários e gradientes de preços médios do solo urbano (50% dos domicílios mais ricos)



Fonte: elaboração própria, a partir das imobiliárias locais e microdados dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

fechados (e.g. do grupo Alphaville), edifícios corporativos, que abrigam filiais de grandes empresas multinacionais e de tecnologia, escolas, universidades, serviços médicos, proximidade ao aeroporto, praças e um centro de consumo (Michelotto, 2014; Carminati e Garrefa, 2019; Oliveira, 2018; Sakazaki, 2020).

Não obstante as vantagens de infraestrutura de ponta e do “burburinho” urbano, o preço médio do m² do bairro é apenas o 29º da cidade,³⁷ provavelmente a razão repousa na sua posição diametralmente oposta do setor historicamente nobre da cidade.³⁸ Essa posição relativa manifesta, indiretamente, a relevância e o tamanho potencial alcançado pelas rendas diferenciais de *monopólio de segregação e de comércio* (relacionadas a bens conspícuos) que podem ser exigidas pelos proprietários fundiários. O que, contraditoriamente, coloca o bairro, potencialmente, como preferencial na atração de outros capitais não imobiliários, especialmente do segmento produtivo.³⁹

Por fim, destaca-se que o bairro do setor Leste com maior preço médio do m², o Tibery,⁴⁰ possui a característica de domicílios mais populares (Moura, 2008), isto é, com a renda média domiciliar mais baixa, conforme Figuras 5 e 6. Mas sua posição estratégica, como área de transição entre bairros com articulação espacial complexa (e.g. universidades, bairros planejados, *shopping centers*, empresas públicas), coloca em tensão diferentes lógicas de uso e ocupação do solo e causa efeitos de congestão urbana (Nascimento, 2015).

Mais detidamente, reforça-se que o bairro Tibery, além de abrigar o Complexo do Center Shopping e o Parque do Sabiá (maior área pública de lazer do município), desde a década de 2010 possui um *street mall* com uma Unidade de Atendimento Integrado⁴¹ e

uma série de aparelhos públicos, como o novo Fórum do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a nova sede do Departamento Municipal de Água e Esgoto, o Teatro Municipal e a nova sede do Procon. Assim, o elevado preço do m² do bairro Tibery é justificado pelo tamanho potencial das rendas diferenciais de *comércio, habitação, Tipo 1 e Tipo 2*.

Já o setor Norte possui restrição de extensão de crescimento por causa da área industrial. Como argumentado, assim como o setor Oeste, é uma região com presença histórica da classe trabalhadora, com grande heterogeneidade, vide Figuras 5 e 6. Os bairros mais valorizados são os mais antigos e consolidados, contíguos ao setor Central, e ofertam uma gama maior de bens, serviços e infraestrutura (Moura e Soares, 2009; Motta, 2019). Por isso sofre, igualmente, com a escassez relativa de área passível para construção. Assim, é possível afirmar o predomínio de rendas diferenciais de *habitação, comércio e Tipo 1*.

Finalmente, o setor Central é, amplamente, aquele com maior preço médio do m² (R\$1.454)⁴² do terreno ou lote. Este valor chega a ser 2,8 vezes maior que a média do setor de menor valor (Oeste).⁴³ Tal diferença demonstra, claramente, o peso do ambiente construído na determinação da renda fundiária – bem como a desigualdade de sua distribuição –, pois a densidade econômica e de acessibilidade relativa permitem usos bem mais intensivos do solo, levando à verticalização dos empreendimentos e especialização de atividades (Jesus, 2014). Essas condições extraordinárias permitem, potencialmente, a extração máxima das diferentes modalidades de renda fundiária discutidas, conseqüentemente limita a entrada de novos agentes na área central apenas àqueles capazes de usos mais intensivos da terra.

Reforça-se, pela Figura 4, como a região foi preferencial nas inversões PUI, especialmente com obras de conexão com os demais bairros e setores da cidade, cujo efeito é, contraditoriamente, reforçar e estender a sua própria centralidade. Já as Figuras 4, 5 e 6 reforçam como o setor Central é reduto dos domicílios mais ricos da cidade.

Entretanto, por detrás das grandes médias, existem as grandes variações. O desvio-padrão do preço do setor é o mais elevado, vide Tabela 1 do Anexo, o que reflete a heterogeneidade das condições de construtibilidade e dos possíveis custos de reconversão de áreas, com “imóveis sem valor comercial” ou de áreas degradadas (Alves e Ribeiro Filho, 2014), nos diversos bairros que compõem o setor.

Constata-se, dessa maneira, a preposição geral (Harvey, 1978) de como o ambiente construído constitui potência para a acumulação capital e, simultaneamente, barreira para sua reprodução. Daí a necessidade de extensão espacial – no caso estudado rumo aos setores Sul e Leste – para produção de um ambiente construído dotado das condições mais modernas de acumulação capital e que fuja da extração de rendas fundiárias elevadas demandadas pelos proprietários fundiários. Salienta-se como as possibilidades pela opção de extensão do espaço urbano em cidades médias – auxiliada pela institucionalização e ação das Prefeituras municipais – são, geralmente, mais flexíveis que em grandes metrópoles (Whitacker, 2017b).

Do ponto de vista *microlocacional* – a partir da análise dos desvios-padrões, preços mínimos, máximos e mediana intrabairros e intrasetores da Tabela 1 do Anexo –, é possível generalizar que os bairros (e setores) mais valorizados são exatamente aqueles que possuem

maior variação por idiosincrasias locais, ou seja, qualquer mínimo artefato espacial permite forte elevação da renda fundiária, portanto do preço da terra urbana pelo proprietário fundiário. Este fato reflete o peso da demanda do uso *capitalista* na determinação do preço da terra, pois sempre será possível existir um agente disposto a pagar (em termos monetários) um pouco (*marginalmente*) a mais por um bem/atributo singular, não reproduzível e monopolizado: a localização, isto é, a articulação espacial do lote/terreno com o ambiente *urbano* construído.

A constatação anterior é reforçada pela análise de dois bairros voltados para habitação de famílias de alta renda – mas muito distantes do *setor Sul*, de habitação da elite – que possuem preços médios do m² no quintil inferior: o Morada do Sol, no extremo oeste da cidade; e o Mansões Aeroporto, no extremo leste (ver Figuras 3, 4, 5 e 6 e Tabela 1 do Anexo). Não obstante, pondera-se que nos casos desses dois bairros a metragem mínima do lote é muito maior. Nesse sentido, ao se considerar o preço médio de oferta de venda, o Morada do Sol torna-se o sexto de maior média e o Mansões Aeroporto o vigésimo quarto, o que indica o peso que a renda de segregação pode assumir na determinação dos preços quando comparado com as rendas diferenciais de localização.

Já, a partir dos menores desvios-padrões, é possível generalizar que os bairros (e setores) menos valorizados são relativamente – e *aparentemente* – mais homogêneos devido à ausência relativa de pluralidade de objetos imobiliários, consequentemente de articulação espacial com o *ambiente urbano* construído do seu entorno. Pondera-se que essa homogeneidade

é essencialmente do ponto de vista do capital e que ela se dá pela falta de uma *demanda capitalista solvável*. A terra, no capitalismo, é uma mercadoria e é definida pelo ambiente construído e o potencial de uso, que, por sua vez, é erigido pela intensidade e sinergia da demanda capitalista pelo solo. Pondera-se, todavia, que existem riquezas nas áreas periféricas para muito além dos preços de mercado da terra (Martins e Soares, 1996; Lins e Ferrari, 2015).

A Tabela 1 do Anexo, a partir do número de observações por bairro e setor, também sinaliza, por exemplo, o grau de formalização e estruturação do mercado de terras de determinada área, nota-se a prevalência dos bairros dos setores Leste e Sul. Em outras palavras, a metodologia de análise, via *web scraping* de anúncios de imobiliárias, tende a sub-representar os bairros mais pobres e os assentamentos informais consolidados (Almeida, Amano e Tupy, 2022). Isso é um reflexo da menor formalização, mas de forma alguma da menor intensidade de transações e oferta de lotes e terrenos (Abramo, 2007).

A quantidade de observações também permite a identificação de bairros e setores com potenciais vazios urbanos, possivelmente com práticas de *especulação passiva* pelos proprietários fundiários. O que reforça, igualmente, como os preços da terra não têm relação direta com a quantidade ofertada de terrenos e lotes. Nesta situação predominam os bairros dos setores Leste e Sul, com grande oferta de terrenos que não implicam, necessariamente, em preços mínimos ou médios mais baixos. Novamente, esse fato reforça que é a demanda capitalista de uso do solo junto com a hierarquia de uso (determinada pelo grau de urbanidade incorporado no ambiente construído) que determinam os preços da terra urbana.

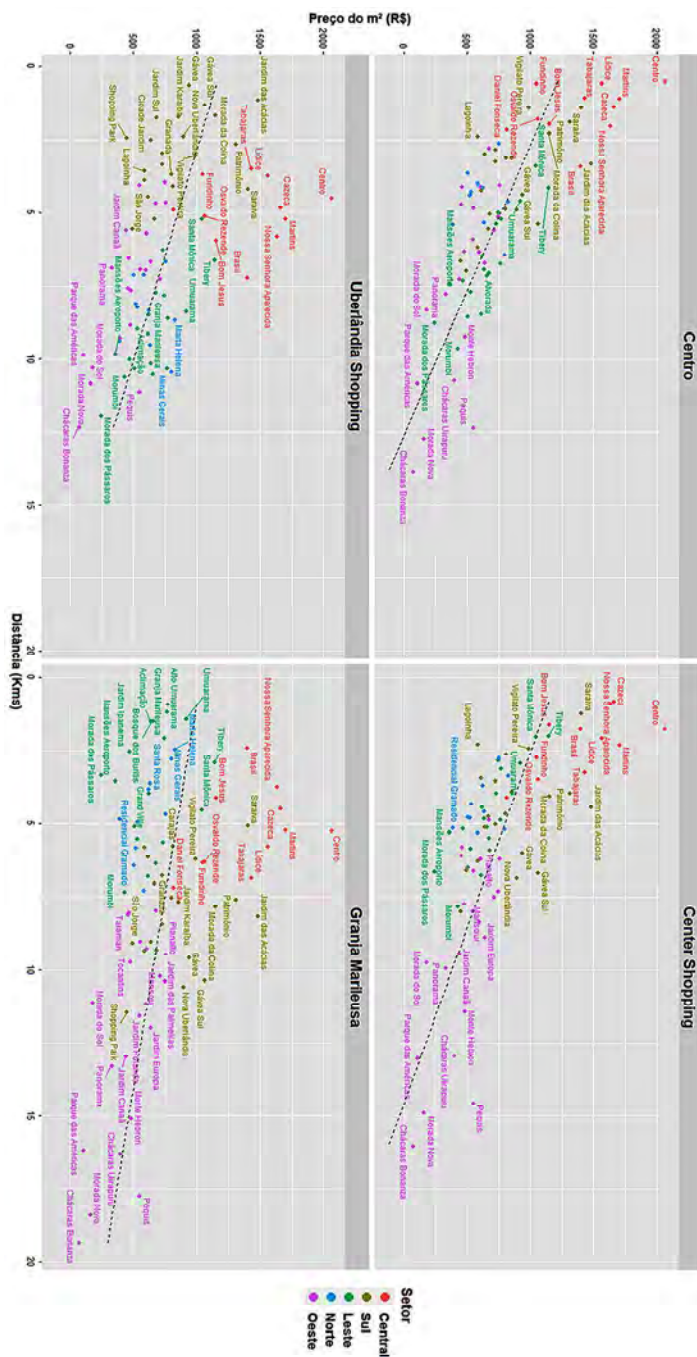
Nesse sentido, usando diferentes centralidades urbanas municipais – pensadas como sínteses e expressões das condições urbanas/ ambiente construído, logo, da sua hierarquia –, o Gráfico 1 relaciona o preço médio do terreno/ lote por bairro e a distância, em linha reta, do centroide de cada bairro em relação a quatro centralidades: 1) primaz (Centro – Praça Tubal Vilela); 2) estendida (Center Shopping); 3) segregada (Uberlândia Shopping); e 4) planejada pelo capital privado (Granja Marileusa).

Nota-se, primeiramente, que em duas das centralidades é clara a correlação positiva entre maiores preços da terra e maior proximidade da centralidade (Centro e Center Shopping). Já na centralidade segregada (Uberlândia Shopping), após quase trinta anos de sua institucionalização, também apresenta, em menor grau, o mesmo padrão de correlação, embora o efeito mais claro esteja na proximidade aos domicílios de alta renda. Em termos mais gerais, e comparativos com outros casos da literatura de cidades médias (Abreu e Amorim, 2014; Maia, Silva e Whitacker, 2017; Barcella e Melazzo, 2020), dado o porte populacional de Uberlândia, a escala estendida de urbanização e difusão de novas centralidades é relativamente mais compactada, pois os pontos de referência, geralmente, distam até cinco quilômetros do centro.

Outro aspecto acentuado pelo Gráfico 1 é como os bairros do setor Oeste, os menos valorizados, estão mais distantes de todas as centralidades em análise. Esse fato apenas reflete a impossibilidade dos proprietários fundiários dessa área de demandarem valores elevados e diferentes modalidades de renda fundiária.

Um último elemento de interpretação do Gráfico 1 é como o projeto do bairro planejado Granja Marileusa tem efeitos de

Gráfico 1 – A centralidade importa: o preço médio intrabairro do m² (R\$) por distância (Km)



Fonte: elaboração própria, a partir das imobiliárias locais.

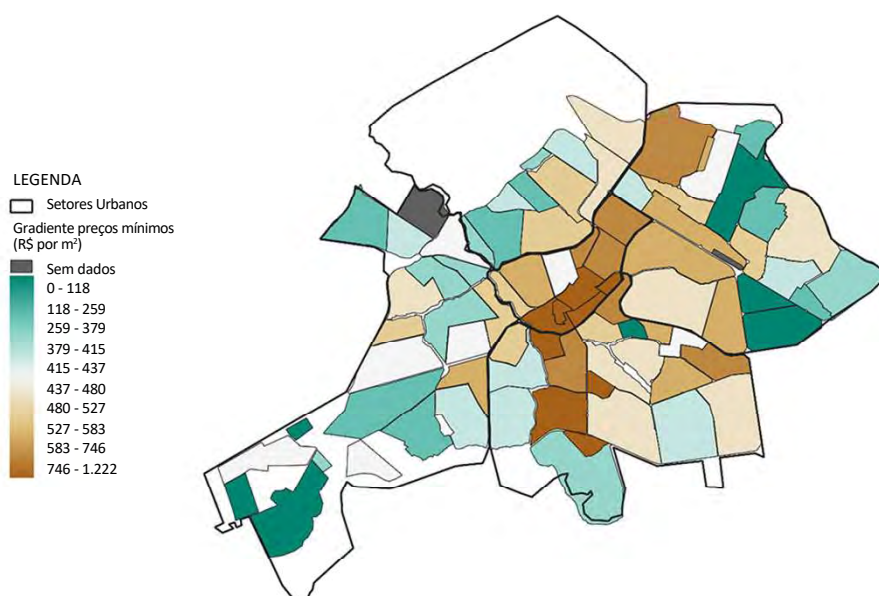
transbordamento muito limitados, constituindo-se mais como uma “ilha” de infraestrutura e oferta de serviços, bens e empregos qualificados, emulando uma espécie de *edge city* (Soja, 2000) ao nível de bairro.

Com o objetivo de apresentar que os gradientes de renda fundiária não seguem, necessariamente, um padrão linear de decaimento a partir do Centro primaz, a Figura 7 apresenta os preços mínimos, em decis, dos bairros de Uberlândia. Na Figura 7 fica evidente que, além dos bairros centrais, é no setor Sul – especialmente em bairros onde existem praticamente (ou apenas) loteamentos fechados horizontais; ou que

sejam vizinhos próximos dos clubes sociais da cidade⁴⁴ e dos centros de consumo e serviços de alto padrão – que estão os maiores preços mínimos. Verifica-se, portanto, o tamanho das rendas de *exclusividade e segregação urbana* na dinâmica urbana.

No mesmo sentido, num segundo nível de hierarquia de preços mínimos, o destaque é o bairro Granja Marileusa, que ocupa a posição de décimo terceiro maior preço mínimo. Esse fato, com o baixo desvio-padrão da amostra de preços, confirma a generalidade das melhores condições gerais de produção e reprodução do bairro planejado.

Figura 7 – Preços mínimos por bairro



Fonte: elaboração própria, a partir das imobiliárias locais.

Considerações finais

Com objetivo de especificar a hierarquia de usos do solo urbano na cidade média de Uberlândia, o presente artigo usou os preços da oferta de terrenos e lotes dos anúncios de imobiliárias. Esses valores, por um lado, são mais fidedignos às rendas fundiárias urbanas do que a planta de valores imobiliários utilizados para cálculo do IPTU e, por outro, estão melhor representados espacialmente e de mais fácil acesso do que os obtidos pelo ITBI.

Em termos gerais, a metodologia de extração pode ser útil para produção de informações descritivas detalhadas e para conformação de um banco de dados da evolução histórica dos preços da terra urbana. No intuito de mostrar esta potencialidade, foi feita a análise dos dados descritivos (i.e., dos preços médios, mínimos, mediana, desvios-padrões), sendo possível identificar as determinações macro e microlocações – segundo diferentes graus do ambiente construído, oferecidos pela bibliografia secundária – que permitem identificar as modalidades e pesos da extração de renda fundiária pelos agentes produtores do espaço.

Nesse sentido, constata-se o predomínio da especulação passiva pelos proprietários fundiários e pelo capital incorporador. Ambos agem geralmente se beneficiando da *reprodução social da divisão econômica e social do espaço*, sancionada institucionalmente pelo poder público – seja pela legislação urbana (planos diretores, leis de zoneamento e uso e ocupação do solo), seja pela eleição de áreas prioritárias de inversões públicas. Em outras palavras, o preço da terra urbana exigido pelos

proprietários fundiários e pelo capital incorporador (seja de lotes ou embutido no objeto imobiliário produzido) reflete o resultado social da reprodução desigual das condições de infraestrutura e amenidades urbanas. Esses agentes apenas demandam, em termos monetários, o direito de transferir o uso potencial mais intensivo dado pela localização relativa e singular do terreno/lote na hierarquia de usos urbanos.

Mesmo os empreendimentos aparentemente mais complexos – torres executivas e residenciais, condomínios fechados horizontais – são a expressão do uso mais intensivo do solo e, como demonstrado, estão ligados/são contraparte da exigência, pelos proprietários fundiários, de preços do terreno elevados, pois são aqueles localizados em áreas que mais se beneficiam do valor de uso complexo da cidade.

Mas salienta-se que o *caráter passivo da especulação* não quer dizer que não existam lutas e embates entre as frações do capital, os proprietários fundiários e as frações sociais. Conforme foi possível averiguar, existem bairros que, por pressão de preços, têm tido mudanças graduais no perfil dos domicílios, movimento que pode se apresentar mais explícito no Censo Demográfico de 2022.

Da mesma forma, os preços mais elevados dos terrenos e lotes tornam sua venda possível apenas se acompanhada de empreendimentos mais intensivos – com verticalização ou mais área construída – no uso do solo, o que pode causar impactos de congestão urbana na vizinhança e a necessidade de futuras obras pelo poder público. Finalmente, o próprio repouso do terreno/lote à espera da demanda capitalista de uso mais intensiva cria uma escassez social de terrenos, que alimenta a própria extensão do

ambiente construído, sempre de forma parcial e precarizada, voltada para acomodação e como única alternativa dos segmentos da classe trabalhadora mais vulnerável de viver na cidade.

Em sentido contrário, os movimentos de *transformação da divisão econômica e social do espaço* – ou *especulação ativa* – pelos capitais imobiliários são muito mais raros. Impera, de fato, o bom e velho sobrelucro de urbanização e antecipação – assentado, respectivamente, na conversão de áreas rurais em urbanas pela extensão do perímetro urbano e na produção de loteamentos nas franjas urbanas – executado por diferentes capitais locais e regionais detentores de banco de terras, conhecimento do mercado fundiário local e com bom trânsito junto ao poder público municipal (Lacerda e Silva, 2019; Lacerda, 2021). Capitais locais e

regionais que comumente estão vinculados a múltiplos segmentos da atividade mercantil e comercial, ou seja, distantes de estarem restritos às atividades imobiliárias (Cano, 2010).

Já os capitais imobiliários nacionais e externos à região – normalmente voltados para produção de objetos imobiliários, residências e centros consumo, para as classes altas e médias – possuem como linha de ação para obtenção de sobrelucros a maior intensificação possível do uso da terra (verticalização); ou restringem-se às “inovações” marginais, simbólicas e objetivas, vinculadas aos produtos imobiliários produzidos, especialmente pelo seu marketing, que propaga sempre um “novo [e superior] estilo de vida”, geralmente assentado na negação do urbano, na autossegregação e na exclusão do diferente e da diferença.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-8933-1150>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia. Belo Horizonte, MG/Brasil.
gdclacerda@gmail.com

Notas

- (1) O Sindicato de Habitação do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba realizou, entre 2016 e 2017, relatórios sobre situação do mercado imobiliário na cidade de Uberlândia.
- (2) Para discussão das limitações espaciais e da quantidade de observações disponíveis dessas fontes de dados, ver: Melazzo (2010), Almeida, Monte-Mór e Amaral (2017) e Almeida, Amano e Tupy (2022).
- (3) O método consiste, através da programação computacional, aqui particularmente foi utilizado o *RStudio*, na criação de um “robô” (*crawler*) que é capaz de copiar as informações referentes aos preços, área e local de cada anúncio de cada sítio eletrônico de cada imobiliária. Os dados foram extraídos no dia 26/5/2021.

- (4) Delta Imóveis, Ipanema Imobiliária, Ivan Negócios Imobiliários e Módulo Imóveis.
- (5) Arantes Imóveis Imobiliária, Calixto Imobiliária, Imóvel Web, Líder Imobiliária, Nestoria, Rotina Imobiliária, Storte Imóveis, Viva Real e Zap Imóveis.
- (6) Foram excluídas as observações de áreas rurais, bem como aquelas vinculadas a área industrial.
- (7) Os únicos bairros sem observações foram o Guarani e o Jardim Pindorama (Assentamento Fidel Castro).
- (8) Lei n. 8.245, de 18 de outubro de 1991.
- (9) Pois há também o “Pacote DNIT”, feito pelo Governo Federal, que é um conjunto de obras no entorno dos trechos de rodovias federais em área urbana.
- (10) A Fase 1 foi iniciada em 2011, durante a segunda gestão do prefeito Odelmo Leão (PP), que governou entre 2005-2012. Algumas obras foram continuadas pela gestão seguinte, de Gilmar Machado (PT), que governou entre 2013-2016. Depois, Odelmo Leão volta a ser eleito, em 2016, e novamente reeleito, em 2020. A Fase 2 do Programa Uberlândia Integrada foi lançada em 2019.
- (11) Dado pela fórmula: $P_s = \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+i)^j}$, onde “Ps é o preço do solo, Rj é a renda esperada para o j-ésimo período de tempo e i é a taxa de juros real da economia” (Almeida e Monte-Mór, 2017, p. 430).
- (12) Os resultados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE apontam 713 mil habitantes.
- (13) Parque do Sabiá.
- (14) Uma síntese descritiva ver em: Moura e Soares (2009); e visual: Oliveira (2018).
- (15) Central, Umuarama, Planalto, Santa Luzia, Industrial e Novo Mundo; em construção o terminal Jardins no bairro Dona Zulmira.
- (16) Dista, em linha reta, 2,1 quilômetros da Praça Tubal Vilela, considerada, neste trabalho, como centro primaz da cidade.
- (17) Sediando a Prefeitura e a Câmara Municipal.
- (18) A rede administradora de *center shoppings* BrMalls, sediada no Rio de Janeiro, adquiriu controle majoritário do complexo em 2013.
- (19) Com Área Bruta Locável de 56.767,39 m², 289 lojas, com 10 megalojas e 9 lojas âncoras e um fluxo médio mensal de 1,350 milhão.
- (20) A Uberlândia Business Tower (UBT), com 26 pavimentos, sede diversas empresas, inclusive multinacionais. Ademais, é ponto habilitado como micropolo de tecnologia pela PMU, recebendo incentivos fiscais na área de tecnologia de informação.
- (21) Para lei e anexos com figuras: Uberlândia (MG), Lei Complementar n. 78, de 27 de abril de 1994.
- (22) Para lei e anexos com figuras: Uberlândia (MG), Lei Complementar n. 224, de 27 de dezembro de 1999, que foi consolidada, posteriormente, pela Uberlândia (MG), Lei Complementar n. 245, de 30 de novembro de 2000.
- (23) Para lei e anexos com figuras: Uberlândia (MG), Lei Complementar n. 432, de 19 de outubro de 2006.
- (24) Bairros Luizote de Freitas, Tibery, Planalto, São Jorge, Santa Mônica, Santa Luzia, Tubalina e Presidente Roosevelt.

- (25) Para lei e anexos com figuras: Uberlândia (MG), Lei Complementar n. 525, de 14 de abril de 2011.
- (25) Uberlândia Shopping.
- (27) Atualmente estão instaladas no setor Sul: Unitri, Faculdades Pitágoras e Una. Já em construção a Uniube.
- (28) Especialmente Triad Vertical Residence, sob comando da Brasal Incorporações.
- (29) Pátio Vinhedos.
- (30) Os setores censitários não são totalmente compatíveis com os bairros. Assim, foi feito um esforço de compatibilização que mesclasse os setores com os atuais bairros.
- (31) Isto é, envolviam setores censitários com áreas muito maiores que os bairros, incorporando espaços “rurais”, por isso foram excluídos da análise.
- (32) Ressalta-se, conforme já discutido na introdução, que há uma defasagem temporal entre a informação da renda média domiciliar dos setores censitários e as informações do preço da terra urbana; todavia, a literatura mais recente (Silva e Guerra, 2015; Motta, 2019) persiste em apontar o predomínio de segmentos de menor renda domiciliar média nesses bairros do setor Oeste.
- (33) O Pátio Sabiá foi inaugurado em 2019.
- (34) Uma Unidade de Atendimento Integrado (UAI), que centraliza as atividades de emissão de documentos por parte de diferentes órgãos do estado de Minas Gerais, e um cartório.
- (35) Complexo do Parque do Sabiá.
- (36) Nova sede do Dmae e do Procon.
- (37) Sendo o quinto de maior média do setor Leste, ver Tabela 1 do Anexo.
- (38) Dista 9,2 km em linha reta do Uberlândia Shopping.
- (39) Produtivo no sentido marxiano, ou seja, geradores de mais-valia, tais como os serviços (Rubin, 1980).
- (40) Sendo o décimo terceiro maior da cidade, vide Tabela 1 do Anexo.
- (41) As Unidades de Atendimento Integrado (UAIs), implementadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), têm o propósito de agregar em um mesmo espaço serviços de órgãos municipais, estaduais e federais, de forma integrada, atendendo ao cidadão com qualidade e eficiência.
- (42) A média do m^2 é 1,8 vezes maior do que o setor em segundo lugar, o setor Sul (R\$ 796), vide Tabela 1 do Anexo.
- (43) Outra forma de ilustrar a desigualdade de conformação de rendas fundiárias é a diferença entre m^2 do lote mais caro, localizado no Centro (R\$4.545), e do mais barato, localizado no Chácaras Bonanza (R\$65), a qual é da ordem de 70 vezes.
- (44) A importância, sobretudo simbólica, dos clubes sociais não é trivial, pois estão inclusive referenciados no hino do município: “Clubes sociais, recantos adoráveis; Clubes beirando rios ou em líricas colinas”.

Referências

- ABRAMO, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ABREU, M. A.; AMORIM, W. V. (2014). O estudo do mercado imobiliário em cidades médias: procedimentos para coleta e sistematização dos dados. *Geo UERJ*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 25.
- ALMEIDA, R. P.; AMANO, F. H. F.; TUPY, I. S. (2022). Mercados imobiliários e rede urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 24, n. 1. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202208pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6858>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. de M.; AMARAL, P. V. M. do (2017). Implosão e explosão na Exópolis: evidências a partir do mercado imobiliário da RMBH. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3142>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. M. (2017). Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, pp. 417-436.
- ALVES, L. A.; RIBEIRO FILHO, V. (2009). A (re)estruturação do espaço urbano de Uberlândia-MG: uma análise a partir dos processos de centralização e descentralização. *Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia*. Uberlândia, MG, v. 1, n. 1.
- ALVES, L. A.; LOPES, M. de L. (2012). Perspectivas sobre as dinâmicas espaciais em Uberlândia (MG). *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 13, n. 42, pp. 216-227. DOI: 10.14393/RCG134216559.
- AMORIM, P. H. S. ; RIBEIRO FILHO, V. (2020). “Dos trilhos ao eixo estrutural: o processo de modernização da Avenida João Naves de Ávila - Uberlândia (MG)”. In: SOARES, B. R.; SOUZA, J. R.; TEIXEIRA, M. E. S.; SOUZA, T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, Barlavento, v.1, pp. 107-128.
- ARANTES, A. O.; REPEZZA, R.; SOARES, B. R. (1996). Bairros São Jorge e Laranjeiras: a periferia que mais cresce em Uberlândia-MG. *Sociedade & Natureza*, v. 8, n.16.
- BARCELLA, B. L. S.; MELAZZO, E. S. (2020). Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. *Sociedade & Natureza*, v. 32, pp. 108-125.
- BATISTA, I. T. (2018). *Transformações socioespaciais recentes no setor leste da cidade de Uberlândia-MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018-982>.
- BATISTA, I. T.; RAMIRES, J. C. L. (2017). Grandes empreendimentos habitacionais na cidade de Uberlândia-MG. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*. Grajaú, MA, v. 3, n. 9, pp. 195-214.
- BESSA, K. C.; SOARES, B. R. (1996). Vazios urbanos e especulação imobiliária em Uberlândia-MG. *Revista Sociedade e Natureza*. Uberlândia, v. 3, n. 16, pp. 163-168.
- BOTELHO, A. (2008). A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*. Niterói, RJ, v. 10, n. 19, pp. 24-45.
- BRANDÃO, C. A. (1989). *Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindústria*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

- CANO, W. (2010). Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Niterói, RJ, v. 1, n. 27.
- CARMINATI, V.; GARREFA, F. (2019). O projeto Granja Marileusa e suas filiações ao congresso para o novo urbanismo: uma análise crítica. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- CLEPS, G. D. G. (2008). A produção do espaço urbano de Uberlândia e as políticas públicas de planejamento. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 9, n. 28.
- _____. (2009). Comércio informal e a produção do espaço urbano em Uberlândia (MG). *Sociedade & Natureza*, v. 21, pp. 327-339.
- DINIZ, C. C. (1981). *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte, UFMG/Proed.
- HARVEY, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 2, n. 1-3.
- JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy.
- JESUS, V. L. R. (2014). *Do centro à zona sul: análise dos espaços de consumo e lazer em Uberlândia*. Tese de doutorado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2014.42>.
- LACERDA, G. do C. (2021). Uma análise cluster do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais. In: X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Anais*. Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 1. pp. 1-20.
- LACERDA, G. do C.; SILVA, I. P. (2019). Minha Casa Minha Vida em Minas Gerais: uma perspectiva regional. In: XVIII SEMINÁRIO DE DIAMANTINA. *Anais*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, v. 1. pp. 1-22.
- LINS, H. N.; FERRARI, J. P. (2015). Produção de espaço e defesa do direito à cidade: crônica de uma saga urbana em Uberlândia (MG). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 23-44.
- LOMOLINO, A. L. G. (2019). *Dinâmica da verticalização em edifícios de alta renda em Uberlândia, Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2238>.
- LOMOLINO, A. L. G. ; SOARES, B. R. (2020). “Dinâmica da verticalização: equipamentos e serviços em edifícios de alta renda na cidade de Uberlândia, Minas Gerais”. In: SOARES B. R.; SOUZA J. R.; SOUZA M. E.; SOUZA T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, MG, Barlavento, v. 1, pp. 72-86.
- MASCARENHAS, R. R. ; RIBEIRO FILHO, V. (2020). “Mobilidade urbana nas cidades em transição: implicações na construção do Corredor Estrutural Leste de Uberlândia (MG)”. In: SOARES, B. R.; SOUZA, J. R.; TEIXEIRA, M. E.; SOUZA, T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, MG, Barlavento, v.1, pp.129-144.
- MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.) (2017). Centro e Centralidade em Cidades Médias. *Cultura Acadêmica*. São Paulo, v. 1, pp. 149-178.
- MARIANO, F. G. F. (2014). Nos trilhos de uma urbanidade excludente: produção do espaço em Uberlândia/MG. *Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*. São Paulo, n. 14.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

- MARTINS, H. (1998). Formação e desenvolvimento sócio-econômico do Triângulo Mineiro. *Varia História*. Belo Horizonte, n. 19, pp. 164-182.
- MARTINS, I. C.; SOARES, B. R. (1996). Tocantins e Canaã: um olhar periférico sobre a cidade de Uberlândia. *Sociedade & Natureza*, v. 8, n. 16.
- MELAZZO, E. S. (2010). Dinâmica imobiliária e processos de estruturação intraurbana em cidades de porte médio: hipóteses e propostas de trabalho. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS. *Anais*. Porto Alegre, [s.n.].
- MICHELOTTO, L. D. G. (2014). *Expansão urbana e sustentabilidade: análise do setor leste de Uberlândia, MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2014.430>.
- MICHELOTTO, L. D. G.; SOBRINHO, F. L. A. (2018). A urbanização dispersa da cidade de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. *Para Onde!?*. Porto Alegre, v. 9, n. 2, pp. 61-67.
- MOTTA, G. A. S.; GUERRA, M. E. A. (2016). Construir a Cidade: os agentes públicos e privados e a morfologia urbana no Setor Sul. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, pp. 361-403.
- MOTTA, G. A. S. (2019). *Fragmentos urbanos: segregação socioespacial em Uberlândia - MG*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- MOURA, G. G. (2008). *Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia/MG*. Tese de doutorado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- MOURA, G. G.; SOARES, B. R. (2009). A periferia de Uberlândia: da sua origem até a sua expansão nos anos 1990. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 10, n. 32.
- NASCIMENTO, I. S. (2015). Shopping center e paisagem urbana em Uberlândia: uma metodologia de impacto de vizinhança. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais*. São Paulo, USP, v.10, pp. 239-253.
- OLIVEIRA, B. K. A. (2018). *A cidade para 1 milhão de habitantes: cenário e estratégias de planejamento urbano em Uberlândia*. Projeto de Diplomação. Brasília, Universidade de Brasília.
- PEREZ, R. M. C (1990). *O sem-terra urbano em Uberlândia – o caso Lagoinha*. Trabalho de Conclusão de Curso. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- PETUBA, R. (2007). A cidade em movimento: experiência dos trabalhadores-migrantes nas favelas do Anel Viário e do Bairro Lagoinha em Uberlândia-MG (1990-1997). *Revista de História Regional UEPG*. Ponta Grossa, v. 7, n. 2, pp. 51-74.
- PMU – Prefeitura Municipal de Uberlândia (1994). *Lei Complementar n. 78*, de 27 de abril. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 27 de abril de 1994.
- ____ (2000). *Lei Complementar n. 245*, de 30 de novembro. Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 30 de novembro de 2000.
- ____ (2006). *Lei Complementar n. 432*, de 19 de outubro. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 16 de outubro de 2006.
- ____ (2011). *Lei Complementar n. 525*, de 14 de abril. Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 16 de abril de 2011.

- RAMIRES, J. C. de L. (1998). *A verticalização do espaço urbano de Uberlândia: uma análise da produção e consumo da habitação*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2021). Reflexões sobre a regularização fundiária do assentamento do Glória na cidade de Uberlândia–MG. *Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)*. Sobral, CE, v. 23, pp. 1-26.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2015). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro* [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUBIN, I. I. (1980). *A teoria marxista do valor*. São Paulo, Brasiliense.
- SAKAZAKI, B. S. C. (2020). *O paradoxo da fragmentariedade urbana em Uberlândia/MG: Granja Marileusa e Élisson Prieto*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.817>.
- SILVA, F. O. (2015). Regulação e expansão urbana: a efetividade do estatuto da cidade como instrumento de controle. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*. São Paulo, v. 3, n. 14.
- SILVA, R. R. (2012). *Centros comerciais e shopping centers: transformações no espaço urbano de Uberlândia (MG)*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- SILVA, J. P. C.; CLEPS, G. D. G. (2011). Expansão das lojas de bairro e o comércio de autosserviço em Uberlândia-MG. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 12, n. 39.
- _____. (2013). Reflexões sobre planejamento urbano em Uberlândia (MG): a abordagem do plano diretor atual para a mobilidade urbana. *Revista Espaço e Geografia*. Brasília, DF, v. 16, n. 1.
- _____. (2014). Comércio e dinâmica urbana: as galerias de comércio popular presentes na avenida João Pessoa, centro de Uberlândia-MG. *Revista Geoaraguaia*. Barra do Garças, MT, v. 4, n. 1.
- SILVA, K. N.; RIBEIRO FILHO, V. (2012). Desenvolvimento sócio-espacial e dinâmica urbana da zona sul da cidade de Uberlândia. *GEOUSP Espaço e Tempo* (On-line). São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 69-78.
- SILVA, L. O.; GUERRA, M. E. A. (2015). “Ideologia e produção habitacional no estado capitalista: moradias populares (verticais) produzidas no Setor Oeste da cidade de Uberlândia-MG”. In: MARTINS, B. C. *Melhores práticas em Planejamento Urbano e Regional*. Ponta Grossa, Atena Editora.
- SILVA, M. R. A. et al. (2013). Zoneamento ambiental: um estudo de caso do processo de uso e ocupação do solo no município de Uberlândia. *Revista Geoaraguaia*. Barra do Garças, MT, v. 3, n. 2, pp. 318-342.
- SMOLKA, M. O. (1979). Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão. Texto de Discussão Ipea. Brasília, Ipea.
- SOARES, B. R. (1988). *Habitação e produção do espaço em Uberlândia*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOARES, B. R.; MOURA, G. G. (2000). (Re)configurações urbanas do bairro Luizote de Freitas-Uberlândia (MG). *Sociedade & Natureza*, v.12, n. 23.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Nova Jersey, John Wiley & Sons.
- SOUZA, M. V. M. (2009). *Cidades médias e novas centralidades: análise dos subcentros e eixos comerciais em Uberlândia (MG)*. Dissertação de mestrado, Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.

VILLA, S. B. et al. (2015). A habitação social redesenhando a cidade: o caso da cidade de Uberlândia–Brasil. *UR Cadernos FA/UL*, v. 1, n. 8, pp.74-83.

WHITACKER, A. M. (2017a). “Centro da cidade, centralidade intraurbana e cidades médias”. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.). *Centro e Centralidade em Cidades Médias*. São Paulo, Cultura Acadêmica. v. 1, pp. 149-178.

____ (2017b). “Centro da cidade: consolidação e expansão”. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.). *Centro e centralidade em cidades médias*. São Paulo, Cultura Acadêmica. v.1, pp. 179-198.

Texto recebido em 18/maio/2022

Texto aprovado em 25/fev/2023

ANEXO

Tabela 1 – Descritivo dos bairros e setores urbanos de Uberlândia

(Continua)

Bairro/Setor	Média do preço m ² (R\$)	Obs.	Hierarquia (preço médio m ²)	Desvio Padrão	Preço Mínimo (R\$)	Mediana (R\$)	Preço Máximo (R\$)	Setor
Centro	2.059	20	1º	1.001	791	2.063	4.545	Central
Martins	1.698	8	2º	1.222	430	1.210	4.290	Central
Cazeca	1.654	6	3º	767	1.061	1.414	3.095	Central
Nossa Senhora Aparecida	1.628	20	4º	662	680	1.389	2.857	Central
Lídice	1.557	3	5º	515	1.222	1.299	2.150	Central
Tabajaras	1.426	14	7º	816	790	1.134	3.542	Central
Brasil	1.391	29	9º	648	625	1.200	4.000	Central
Bom Jesus	1.147	9	11º	546	633	1.195	2.381	Central
Oswaldo Rezende	1.055	8	15º	425	556	1.084	1.849	Central
Fundinho	1.043	3	16º	102	929	1.077	1.124	Central
Daniel Fonseca	810	13	24º	365	495	611	1.583	Central
Setor Central	1.463	133	1º	797	430	200	4.545	Central
Jardim das Acácias	1.476	4	6º	605	952	1.476	2.000	Sul
Saraiva	1.399	25	8º	707	737	1.200	3.937	Sul
Patrimônio	1.305	6	10º	401	862	1.229	2.000	Sul
Morada da Colina	1.144	46	12º	558	700	870	3.733	Sul
Gávea Sul	1.057	4	14º	192	786	1.121	1.200	Sul
Vigilato Pereira	985	18	18º	562	500	801	2.707	Sul
Gávea	935	4	19º	212	750	883	1.222	Sul
Nova Uberlândia	887	26	21º	210	394	922	1.241	Sul
Jardim Karaíba	850	50	22º	560	444	691	4.187	Sul
Granada	796	15	26º	146	583	767	1.140	Sul
Carajás	803	8	25º	445	560	719	1.664	Sul
Tubalina	721	12	35º	345	512	593	1.786	Sul
Jardim Inconfidência	721	14	36º	256	437	651	1.114	Sul
Jardim Sul	677	8	38º	253	472	597	1.203	Sul
Santa Luzia	662	3	41º	42	625	654	708	Sul
Cidade Jardim	634	36	44º	231	390	544	1.523	Sul
Pampulha	610	14	50º	165	433	558	967	Sul
Lagoinha	582	8	53º	251	110	564	875	Sul
Laranjeiras	581	13	54º	128	400	580	800	Sul
São Jorge	488	12	64º	28	440	480	542	Sul
Shopping Park	444	92	70º	106	267	417	903	Sul
Setor Sul	783	418	2º	470	110	673	4.187	Sul

Tabela 1 – Descritivo dos bairros e setores urbanos de Uberlândia

(Continua)

Bairro/Setor	Média do preço m ² (R\$)	Obs.	Hierarquia (preço médio m ²)	Desvio Padrão	Preço Mínimo (R\$)	Mediana (R\$)	Preço Máximo (R\$)	Setor
Tibery	1.138	26	13 ^º	403	583	1.021	2.080	Leste
Santa Mônica	1.037	80	17 ^º	364	444	968	2.222	Leste
Umuarama	914	8	20 ^º	478	414	722	1.786	Leste
Alto Umuarama	766	38	28 ^º	128	527	741	1.009	Leste
Granja Marileusa	760	40	29 ^º	80	633	749	952	Leste
Custódio Pereira	740	13	33 ^º	162	583	667	1.103	Leste
Segismundo Pereira	726	10	34 ^º	212	533	667	1.278	Leste
Novo Mundo	669	27	39 ^º	208	117	667	1.250	Leste
Bosque dos Buritis	650	12	42 ^º	57	540	671	720	Leste
Aclimação	631	22	45 ^º	146	433	634	950	Leste
Grand Ville	613	17	48 ^º	93	527	617	762	Leste
Alvorada	610	3	49 ^º	772	130	200	1.500	Leste
Residencial Integração	525	5	60 ^º	153	380	462	732	Leste
Portal Do Vale	501	10	62 ^º	45	440	462	566	Leste
Jardim Ipanema	461	22	67 ^º	173	88	417	920	Leste
Morumbi	425	9	72 ^º	56	360	440	520	Leste
Mansões Aeroporto	353	6	75 ^º	364	120	144	1.001	Leste
Morada Dos Pássaros	240	5	77 ^º	116	130	172	392	Leste
Jardim Panorama (Assentamento Fidel Castro)	–	–	–	–	–	–	–	Leste
Setor Leste	774	353	3^º	335	88	710	2.222	Leste
Marta Helena	822	16	23 ^º	342	450	700	1.667	Norte
Minas Gerais	793	12	27 ^º	264	480	712	1.200	Norte
Presidente Roosevelt	749	14	31 ^º	244	482	764	1.362	Norte
Nossa Senhora das Graças	629	19	46 ^º	227	413	587	1.336	Norte
Santa Rosa	616	6	47 ^º	160	483	564	866	Norte
São José	578	5	55 ^º	317	329	480	1.132	Norte
Pacaembu	526	8	59 ^º	203	169	494	868	Norte
Maravilha	517	3	61 ^º	142	383	500	667	Norte
Jardim Brasília	499	5	63 ^º	238	216	500	833	Norte
Residencial Gramado	383	3	74 ^º	104	300	350	500	Norte
Setor Norte	659	91	4^º	272	169	588	1.667	Norte

Tabela 1 – Descritivo dos bairros e setores urbanos de Uberlândia

(Conclusão)

Bairro/Setor	Média do preço m ² (R\$)	Obs.	Hierarquia (preço médio m ²)	Desvio Padrão	Preço Mínimo (R\$)	Mediana (R\$)	Preço Máximo (R\$)	Setor
Planalto	751	6	30 ^o	282	429	712	1.250	Oeste
Jardim das Palmeiras	741	13	32 ^o	200	529	690	1.200	Oeste
Luizote de Freitas	707	9	37 ^o	184	480	658	960	Oeste
Jaraguá	668	24	40 ^o	233	500	583	1.524	Oeste
Jardim Europa	634	15	43 ^o	218	422	521	1.096	Oeste
Chácaras Tubalina e Quartel	600	16	51 ^o	205	363	502	1.080	Oeste
Mansour	590	4	52 ^o	101	487	577	720	Oeste
Jardim Patrícia	547	8	56 ^o	241	371	513	1.121	Oeste
Pequis	545	7	57 ^o	92	433	500	700	Oeste
Jardim Holanda	542	8	58 ^o	93	413	540	700	Oeste
Monte Hebron	477	5	65 ^o	80	420	463	615	Oeste
Tocantins	470	2	66 ^o	99	400	470	540	Oeste
Dona Zulmira	458	5	68 ^o	198	278	444	778	Oeste
Taiaman	453	4	69 ^o	20	436	448	480	Oeste
Jardim Canaã	436	12	71 ^o	99	248	434	600	Oeste
Chácaras Uirapuru	393	2	73 ^o	81	336	393	450	Oeste
Panorama	324	6	76 ^o	144	120	325	480	Oeste
Morada do Sol	174	4	78 ^o	29	144	177	199	Oeste
Morada Nova	155	16	79 ^o	167	70	100	750	Oeste
Parque das Américas	103	2	80 ^o	4	100	103	105	Oeste
Chácaras Bonanza	68	2	81 ^o	4	65	68	70	Oeste
Guarani	–	–	–	–	–	–	–	Oeste
Setor Oeste	526	170	5^o	255	65	514	1.524	Oeste
Uberlândia	812	1.165	–	513	65	687	4.545	–

Fonte: elaboração própria, a partir de imobiliárias locais. Data de extração: 26/5/2021.

Land price and urban hierarchy in a medium city: the case of Uberlândia, Minas Gerais

Preço da terra e hierarquia urbana em uma cidade média: estudo de Uberlândia-MG

Gabriel do Carmo Lacerda [1]

Abstract

Based on urban land prices and the spatialization of state investments, this study aims to discuss the urban hierarchical structure of a medium-sized city: Uberlândia, in Minas Gerais. To this end, we investigate how urban land rent is shaped and describe its composition by different modalities, according to diverse potential capitalist land uses. In this sense, the main contribution of this article is the empirical analysis of urban land prices, using the methodology of web scraping with real estate advertisements, as well as the systematization and spatialization of state investments, which, together with the theoretical framework of the political economy of urbanization, allow a more accurate reading of the urban hierarchies of cities.

Keywords: land rent; public investment; medium city; web scraping.

Resumo

O objetivo deste trabalho é, a partir dos preços da terra urbana e da espacialização dos investimentos estatais, discutir a estrutura hierárquica urbana de uma cidade média brasileira: Uberlândia, em Minas Gerais. Para tanto, faz-se uma discussão de como se conforma a renda fundiária urbana e da sua composição por diferentes modalidades, segundo os diferentes usos capitalistas potenciais do solo. Nesse sentido, a principal contribuição deste artigo é a análise empírica dos preços da terra urbana, a partir da metodologia de web scraping com os anúncios das imobiliárias, bem como a sistematização e espacialização das inversões estatais, que, aplicadas junto com arcabouço teórico da economia política da urbanização, permitem uma leitura mais apurada das hierarquias urbanas das cidades

Palavras-chave: renda da terra; investimento público; cidade média; raspagem de dados.



Introduction

The objective of this article is to discuss the urban hierarchical structure of a medium-sized Brazilian city, Uberlândia, in Minas Gerais, based on urban land prices. To do so, it is necessary to understand how urban land rent is formed, as well as its composition by different modalities (absolute, monopolistic, differential, primary, secondary, etc.), according to the different potential *capitalist* uses of land. It is equally important to highlight the actions of the different agents of space production (State, real estate capital, owners and users), since it is they – through their disputes and interests – who imprint the social character of rarity, uses and differentials of urban land.

The main contribution of this article is the empirical analysis of urban land prices – based on the methodology of web scraping with real estate advertisements, replacing the Urban Property and Land Tax (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU) value table, which is generally out of date, or tax data on real estate transactions from municipal governments, such as the Real Estate Transfer Tax (Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis – ITBI); or even information from the Regional Housing Union,¹ with restricted information² –, which, applied with the theoretical framework of the political economy of urbanization, allows a more accurate reading of the urban hierarchies of cities.

Urban land price data for this study were obtained in two ways: 1) web scraping³ from the websites of four local real estate agencies,⁴ totaling 1,092 observations of *land lots or parcels*; 2) manual collection, mainly from neighborhoods absent or with few observations from the first extraction method,

in nine other real estate agencies,⁵ totaling 73 observations of land lots and parcels. Thus, the sample under analysis totals 1,165 urban land lots or parcels,⁶ covering all neighborhoods in the city, except two⁷ for which no information was found.

The option for the exclusive analysis of land lots and parcels is justified by the greater “freedom” to determine the price in the land market and by the potential use of the land lots/parcels in comparison to the rental market – regulated by the Tenancy Law⁸ –, as well as by the possible singularities of the buildings, which consequently would make it difficult to capture the weight of determining land income.

Information on socioeconomic specificities – particularly to generate the spatial distribution of households by average income – was taken from the census sectors of the IBGE Demographic Censuses of 2000 and 2010. Landsat/Copernicus satellite images from Google Earth Pro were also used to indicate changes in the urban area, and Gis files from Wikimapia and the Uberlândia City Hall (PMU) for spatial information on neighborhoods and urban sectors.

The results of the analysis show, firstly, a demarcated pattern of spatial segregation at the level of urban sectors and in relation to centralities – political-historical (the primordial/first center/central business district) or of capital (consumption centralities, such as shopping centers, or fully planned neighborhoods, that is, such as edges cities).

A second result refers to the concentrated pattern in the most valued areas of the city of large urban infrastructure works (bridges, viaducts, widening of avenues, terminals and bus corridors) carried out especially by the PMU,⁹ within the scope of the Uberlândia

Integrated Program (PUI) I and II.¹⁰ Although it is possible to observe that, in the second phase of the Program, there was a tendency towards spatial deconcentration of investments.

A third result is the observation of great variability in intra-neighborhood land prices, indicating the existence of “submarkets” that are even more specific than those observed at the urban sector level. The existence of submarkets is reinforced by the heterogeneity of average household income by census sectors within neighborhoods.

Finally, a final result – which would be a trend, due to the time lag between the information on the average income of the census sectors and the time at which the information on urban land prices was collected – would be between the (macro-sector) pattern of valued areas mentioned above, that is, with higher average urban land prices, associated with areas with the presence of households with lower average income. This “contradiction” points both to the nature of land ownership as a barrier to capital accumulation, and to potential clashes regarding the use and occupation of urban land and the forms of daily life and social reproduction among the different profiles of average household income.

In addition to this introduction, the work is divided into four more sections. The following section discusses land rent theoretically and its relationship with the agents of spatial production. Next, a section summarizes the formation of the urban structure of Uberlândia, in its historical-spatial and institutional aspects. Subsequently, another section uses the theoretical categories presented to identify the urban hierarchy of Uberlândia, in the same way that it dialogues with the secondary

bibliography already produced on the city and its urban development. Finally, a conclusion summarizes the main points of the work and the possible specificities of the urbanization process in medium-sized cities.

Theoretical aspects

The hierarchy of the different uses of urban land – and its connection with the reproduction of capitalist relations of production – becomes more understandable through the study of the price of urban land. However, first, it is necessary to start from the observation that “land is an unproduced good and, therefore, has no value, but acquires a price” (Ribeiro, 2015, p. 39). The price of urban land can be defined as the “socioeconomic transformation of the surplus profit of location” (ibid., p. 49). The surplus profit of location originates from the extraordinary profits possible from the “differentiated access that the location of the land provides to the use of the complex use value that represents the city” (ibid.). However, the appropriation of this surplus profit of location is disputed between the different agents producing space, especially between real estate capitalists and landowners, in the form of land rents (ibid.).

Land rent – which is based on and guaranteed by the existence of private ownership of land and the means of production – has different types, which correspond to the different “demands of capitalist agents who increase the value of their capital through the use and transformation of urban land use” (ibid., p. 40). The different types of urban land rent were summarized by Jaramillo (2003, pp. 34-42). The author divides them into

primary urban rents, which are those linked to construction as a productive process and its technique, and are of three types:

1) *Differential Primary Rent Type 1*: linked to the buildability of the land lot, that is, its geomorphological characteristics, and the location of the land lot/parcels in relation to the availability of infrastructure (ibid., p. 35).

2) *Differential Primary Rent Type 2*: linked to the height of the building, that is, the amount/intensity of additional capital invested in the land, with the aim of enabling verticalization (ibid., p. 36).

3) *Absolute Urban Rent*: linked to the non-reproducibility of the urban character surrounding the land. This would be the base rent from which all other urban land prices are structured (ibid., p. 37).

The second type, *secondary urban income*, indicates how urban space is not homogeneous in its activities; that it is socially structured for each practice and/or set of practices; therefore, how it has a close relationship with the built environment (ibid., p. 38). Or, in other words, it signals how *the different potential real estate objects* – since they are lots/parcels – are linked to the appropriation of the *useful effects of agglomeration* that make the city a *complex use-value*, according to different degrees of spatial articulation and hierarchy. This differentiation exists both in *objective terms* (quantitative, qualitative and locational inequality of the lot/parcels in relation to the system of real estate objects) and in *subjective terms* (according to the different social and symbolic contents of the various points of space) (Ribeiro, 2015). Secondary urban income is of four types:

1) *Differentiated income from commerce*: linked to the urban context that allows the acceleration of the rotation of commercial capital (Jaramillo, 2003, p. 39); it is important to consider that there is a stratification of goods (goods and services) according to different income ranges (for example, conspicuous goods), hence the centrality of the urban context in accelerating the turnover time of specific goods.

2) *Differentiated housing income*: linked to the ability and willingness of families to spend marginally more on a slightly higher location, that is, one that complements housing with proximity to work, leisure facilities, education, health, various amenities, family, friends, solidarity networks, among others (ibid., p. 40).

3) *Segregation monopoly income*: linked to the desire of social fractions to pay higher amounts to segregate themselves, generally occupying exclusive and differentiated locations, with environmental amenities (landscape, lower density, proximity to nature) and urban amenities (specific location of the infrastructure, proximity to centralities, leisure areas), whether with security, a new “lifestyle”, etc. (ibid., pp. 40-41).

4) *Differential and industrial monopoly income*: linked more directly to production, it has become increasingly secondary, as, due to changes in legislation, industrial areas are more residual and peripheral lands, although preferences – consequently higher incomes – can occur on land that is better equipped with reception, flow and storage infrastructures, as well as with general production conditions, such as water and energy (ibid., p. 41).

Thus, urban land income is determined by the sum/existence of these different types of income. Its conversion – the form – into prices takes place through the capitalization of the rent, or the “Net Present Value”,¹¹ which expresses the transfer of the right to receive all these rents by the land acquirer (Botelho, 2008; Almeida and Monte-Mór, 2017). Therefore, “understanding land prices, as well as their effects on the spatial configuration of cities, necessarily involves analyzing the relationships between capital appreciation and land use” (Ribeiro, 2015, p. 40).

In other words, the competition of uses between different capitals and their fractions, as well as between classes and fractions of classes, in their movement, impart an economic content to the private property of urban land that generates locational surplus profits. These are appropriated through land rent, with the benefit of location being given *gradually* from those who make and potentially demand the greatest *capitalist use of the land*, that is, “the price of urban land is a reflection of the dispute between capitalist agents to make the most profitable use of the city” (ibid., p. 128). Therefore, “the price of land is determined, to a large extent, by the production conditions of the built environment” (Smolka, 1979, p. 10). A built environment that is endowed with distinct objective and subjective qualities, with a marked irreproducibility character, highlighting the existence of the economic and social division of urban space (Ribeiro, 2015).

The study of the economic and social division of urban space can be identified based on three sets of factors (Granelle, 1970 apud Ribeiro, 2015):

a) *Microlocational* factors are directly related to “conditions of the environment (natural or built) with which the land is directly articulated” (Ribeiro, 2015, p. 117), such as physical factors, accessibility to local services, environmental nature, neighborhood, amenities, among others. They express the differences in the price of land compared to the average internal price of a certain homogeneous area (for example, the neighborhood) (ibid.).

b) *Macrolocational* factors are linked to the scale of the homogeneous zone as a whole (for example, the neighborhood) which determine the formation of land prices differentiated by each zone (for example, sectors of the city). Thus, these factors reflect the influence of the position of the neighborhood/sector in relation to the different centers and centralities, the connection with the transport system, the form of urban regulation according to types and formats of land use (ibid.).

c) The *general factors* are of the order of “the formation of land prices in the city as a whole” (ibid., p. 117), such as population growth rate, economic situation, structure of private land ownership (degree of concentration), federal housing policies (e.g. Minha Casa Minha Vida Program), policies relating to the basic interest rate (ibid.).

Based on the factors exposed, it is clear that there is “the existence of a more or less accentuated hierarchy of market prices [...] according to their location in the economic and social division of space. It is, therefore, a market composed of submarkets” (ibid., pp. 117-118). In this sense, each urban submarket is defined by “location and the socioeconomic strata that can have access to each of them”

(p. 119) and, furthermore, that “each submarket category corresponds to a sales price, which means that each piece of land corresponds to a hierarchy of uses depending on its location” (ibid.).

The main agents that produce and define the uses of urban land are (ibid., p. 120):

1) *Landowners*, as they have a monopoly on land use.

2) *The State*, through investments in equipment and infrastructure; and the establishment of urban regulations that define the possible uses of the land.

3) *Developers and builders capitals* who, as co-managers of circulation capital and as owners of land, act to transform land into merchandise.

Particularly, it is the developer capital that – through land policies developed before the State and landowners – has greater weight in determining the prices of urban land, consequently in the production of urban space, whether acting in the sense of I) *reproducing the division economic and social space*, that is, obtaining a predominant profit from normal operations; or II) *as a transformer of the social and economic division of space*, that is, as a creator and appropriator of differentiated income via location surplus profits, modifying structures, patterns (objective and subjective) and conventions of urban occupation (ibid.).

According to Jaramillo (2003), there are *movements of active speculation*, which occur when space-producing agents (especially large developer capital) modify, in a coordinated way, the use of land in a given area, including from the point of view of its hierarchical position, consequently allowing

the appropriation of greater and/or more diversified forms of land income discussed previously. Active speculation movements therefore have coordination, including signaling to the State the preferred direction of expansion of urban infrastructure, and sending signals to other agents about the urban future of the land and the generation of innovations and new urban conventions.

Jaramillo (ibid.) also discusses *passive speculation movements* – carried out by different actors (small landowners, small development capital) that capture (structural or cyclical) increases in land rent over time –, which occur when the movement of land prices does not derive from the direct actions of actors; being, in fact, the social result of the spatial development of the surroundings, as well as of the city itself as a whole. The social actors who benefit from passive speculation movements are generally families and smaller fractions of capital, which follow the active speculative movements carried out by large producers in the space.

It is considered that, within active movements, State action is central with, for example, changes in the urban perimeter (conversion of rural areas into urban areas); in installment rules; in land use and occupation (allowing verticalization, mixed uses, that is, enabling greater “fertility”/intensity of use of the same land); and/or in the provision of infrastructure. Likewise, the State is central in the passive appropriation of space-producing agents, accelerating the time of appreciation, for example, through the election of privileged spaces for the implementation of public works (Maricato, 2000).

In short, the hierarchy of urban land uses reflects the social, economic and symbolic division of a city's space. It is through the different potential capitalist uses of land that land rents are defined, in a gradient that relates – in a way that is not necessarily spatially continuous – the most intensive capitalist uses (higher prices) with the less intensive (lower prices). The process tends to be simultaneously *synchronous*, as there is a hierarchical structure that relates centers-peripheries, due to the unequal offer of urbanity; and *also diachronic*, because the constant incorporation and creation of new urban spaces affects relatively everyone else. Furthermore, land rent can be broken down into different modalities that, when capitalized, arrive at the price of land. Thus, urban land prices synthesize the multiplicity of capitalist uses of city space, at its multiple scales (neighborhoods, sectors, streets, peripheries, centers), being, therefore, a privileged means of analyzing social, symbolic and economic division of urban dynamics of a city.

Context and urban structure of Uberlândia-MG

The city of Uberlândia, in Minas Gerais, is located in the Triângulo Mineiro region and has a total population of 604 thousand inhabitants,¹² according to the 2010 Demographic Census, with an urbanization rate of 97%. It has the second highest GDP in the State (R\$37.4 billion, in 2018) and the third

best HDI (0.789). It is a wholesale distribution hub, with a strong segment of services and industries linked to agro-industrial activities.

On the one hand, as highlighted generally by Santos (1993) and specifically by several works in the area of study (Soares, 1988; Bessa and Soares, 1996; Moura and Soares, 2009; Alves and Ribeiro Filho, 2009; Mariano, 2014; Silva, 2015), the city of Uberlândia had its physical extension in the 20th century based on the binomial housing production, carried out by private developers, and the extension of road axes, reproducing a dispersed pattern towards the periphery and with “urban voids” in the middle of these areas and the center. This process accelerated in the 1970s, in the context of the New Industrialization of Minas Gerais, when the industrial district was implemented in the north of the municipality (Diniz, 1981; Brandão, 1989; Martins, 1998). The most harmful consequences of this process were the scarcity of *urbanized land*, that is, equipped with physical and social equipment and infrastructure that served to reproduce the workforce, especially the working class with lower qualifications and income who lived in the outskirts. These populations ended up being located, especially, in the North and West sectors of the city (Cleps, 2008; Moura and Soares, 2009).

On the other hand, several interventions at different levels of government – such as the construction of the campus of the Federal University of Uberlândia (UFU), a large leisure area¹³ (both in the eastern sector) and the opening, modernization and improvement

of roads and transport axes,¹⁴ also from 1970 onwards – simultaneously enabled the consolidation of the central and pericentral regions, as well as vectors of expansion to accommodate the elites and middle classes, especially in the South and, to a lesser extent, in the East. This marked a *structural inequality* in the conditions of provision of services, amenities and urban infrastructure (Cleps, 2008; Moura and Soares, 2009).

In the 1980s, several plans were drawn up to organize the road system and implement the public transport system. The current model – Integrated Transit System (SIT), implemented in 1997, but which was conceived in the 1994 Master Plan – currently consists of six terminals¹⁵ spread across all sectors of the city, including brokers and exclusive lanes (Silva and Cleps, 2013). Within this same road and public transport planning process, at the end of the 1980s, the Integrated Neighborhoods Project was created, responsible for defining the number and design of the city's neighborhoods, based on physical, use and occupation land and road system (Cleps, 2008).

The 1990s marked the beginning of the process of extending the center towards the East, via Avenida João Naves de Ávila, with the implementation of the Center Shopping¹⁶ (by a large local capital, Arcom, in 1992) and the Municipal Administrative Center¹⁷ (1993), both close to one of the UFU campuses. In the two decades of the 21st century, the Center Shopping Complex¹⁸ became, through a series of expansions, a centrality consolidated by the concentration of the offer of diverse services¹⁹ and articulated with a hotel, a conference center (opened in 2000) and an executive tower²⁰ (opened in 2013) (Silva, 2012).

At the same time, since the 1990s, the presence of informal commerce and stores and large chains focused on selling various products – from street vendors to household appliances – to the popular classes, especially further north of the Central sector (Cleps, 2009; Motta and Guerra, 2016; Silva and Cleps, 2014; Whitacker, 2017a). The most sophisticated – or conspicuous – services and goods moved both to the south of the Central sector and to the South sector itself, as well as to the nascent shopping centers (Silva, 2012; Motta and Guerra, 2016).

With the aim of advancing the consolidation of urban planning and guiding urban development, in 1994, the Municipal Master Plan²¹ was sanctioned. In this document, the urban sectors (Center, North, South, East and West) were institutionalized and the city's growth guidance policy was defined based on the main road axes of each sector and their interconnection with the CDB and other dense areas (PMU, 1994; Silva, 2015).

In the *short term*, the 1994 Municipal Master Plan predicted occupation preference for the East of the city and the North. In the *medium and long term*, the direction of expansion would be towards the West. The South sector already appears highlighted as the one destined for “rarefied occupation”, starting from the axis of Nicomedes Alves dos Santos Avenue (PMU, 1994).

The 1994 Master Plan also envisaged – as had been planned in conjunction with the structuring of the public transport system – the idea of subcenters, encouraging commercial and service activities close to the terminals that would be located on the axes highlighted

in the Plan, with the aim of promoting the “decentralization” or polycentrism of the city (PMU, 1994; Silva and Cleps, 2014).

In 1999, the Municipal Zoning Law²² was sanctioned, which consolidated the form of land use and occupation provided for in the Master Plan. The mixed-use Structural Zone stands out (involving the urban development road axes) and the contrast between the definition of Residential Zone 1 – basically the South sector for rarefied occupation – and Residential Zone 2, which involved all other areas with predominance of residences in the city, despite its heterogeneity (PMU, 2000). This process exemplifies the institutionalization and, consequently, the social creation of urban land “scarcity”.

Subsequently, in 2006, the Master Plan was revised.²³ It is worth noting that, in this review, the subcenters were nominally²⁴ defined and were not linked to necessarily being close to public transport terminals. Furthermore, a macrozoning was proposed, in three rings, which institutionalized the action of large capital producers in the space. The first ring involved the central area and its neighborhood, characterized as an area with optimized, denser and vertical infrastructure (Ramires, 1998; Lomolino, 2019). The second, circumscribing the first, aimed at consolidating subcenters, through structural road axes (the main avenues), and would be the preferred area for urban growth and densification (Souza, 2009; Motta, 2019). The third, outermost ring, between the areas with the subcenters and the delimitation of the urban perimeter, would be where the special zones of social interest (ZEIS) and the logistics ring would be implemented. Subsequently, in 2010, within the scope of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV),

eight ZEIS were created to house the popular enterprises of the federal program, most of them in the third and outermost ring mentioned above (PMU, 2006; Silva, 2015).

In 2011, the new Zoning Law²⁵ was approved, which aimed to maximize travel in the city, regulate the installation of gated communities, characterize residential areas and consolidate the areas. Once again, a mixed-use zone stands out, predominantly present in the Eastern sector, adjacent to the Central sector.

The South sector was divided into two residential zones (ZR1 and ZR3). ZR1 continued to be the one with the lowest density and most restricted occupation, with a predominance of horizontal developments. ZR3 enabled verticalization and diversification of uses, which allowed a differentiation of real estate products for the Central sector, since verticalization predominated, until then, in the Central sector, especially in the Fundinho, Martins, Lídice and Osvaldo Resende neighborhoods (Jesus, 2014; Lomolino, 2019). This is an indication of how high the segregation returns for real estate capital already were, allowing the transition from more horizontal uses to vertical integration. Again, Residential Zone 2 covered the other heterogeneous regions of the city (PMU, 2011; Silva, 2015).

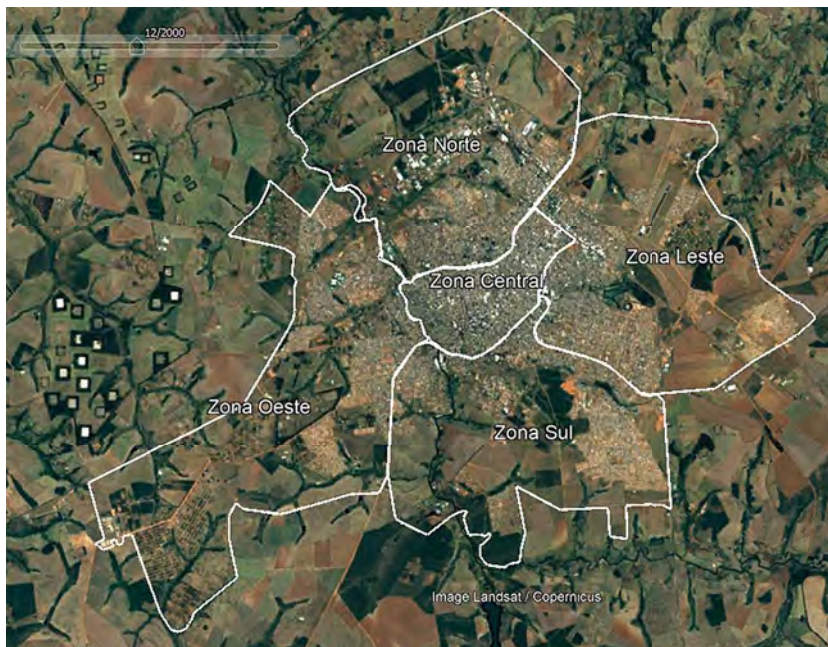
Finally, three types of ZEIS were defined, all in the third ring of macrozoning. ZEIS 1 corresponded to regions that were not subdivided and would be destined for the implementation of social housing; ZEIS 2, for those whose lands were irregularly divided; and ZEIS 3, for regions that received or could receive social housing and were already paid in installments. Later, in the 2010s, a ZEIS 4 was defined, as well as Specific Urbanization Zones (PMU, 2011 and 2019; Silva, 2015).

In summary, the Master Plans, and their respective zoning, institutionalized an order, commanded by the space-producing capitals, which consolidated the historical social and economic division of the city's space. The areas of greatest real estate interest have already been thought out, specified and reserved. The other areas, despite the multiplicity of conditions for offering urban infrastructure, are zoned with greater homogeneity, therefore subject, in a more "free" way, to the movements of the agents producing the space. Only recently, since 2011, have there been more targeted actions in peripheral regions.

Land price and the urban hierarchy

The Master Plans and zoning had ambiguous effects (Silva et al., 2013; Silva, 2015), because, as can be seen in Figures 1 and 2, which compare satellite images of the municipality between 2000 and 2020, if, on the one hand, the city continued to grow towards the periphery, on the other hand, as shown in Figures 3 and 4, growth respected the institutionalized economic and social division. In other words, growth towards the

Figure 1 – Urban occupation area of Uberlândia (2000)*



Source: Google Earth Pro.

* Zona Norte = North Sector; Zona Central = Central Sector; Zona Leste = East Sector; Zona Sul = South Sector; Zona Oeste = West Sector.

Figure 2 – Urban occupation area of Uberlândia (2020)*



Source: Google Earth Pro.

* Zona Norte = North Sector; Zona Central = Central Sector; Zona Leste = East Sector; Zona Sul = South Sector; Zona Oeste = West Sector.

periphery is qualitatively different depending on the city sector. Another aspect of relative success was the consolidation of the city's subcenters, offering diverse urban goods and services (Silva and Cleps, 2011; Alves and Lopes, 2012).

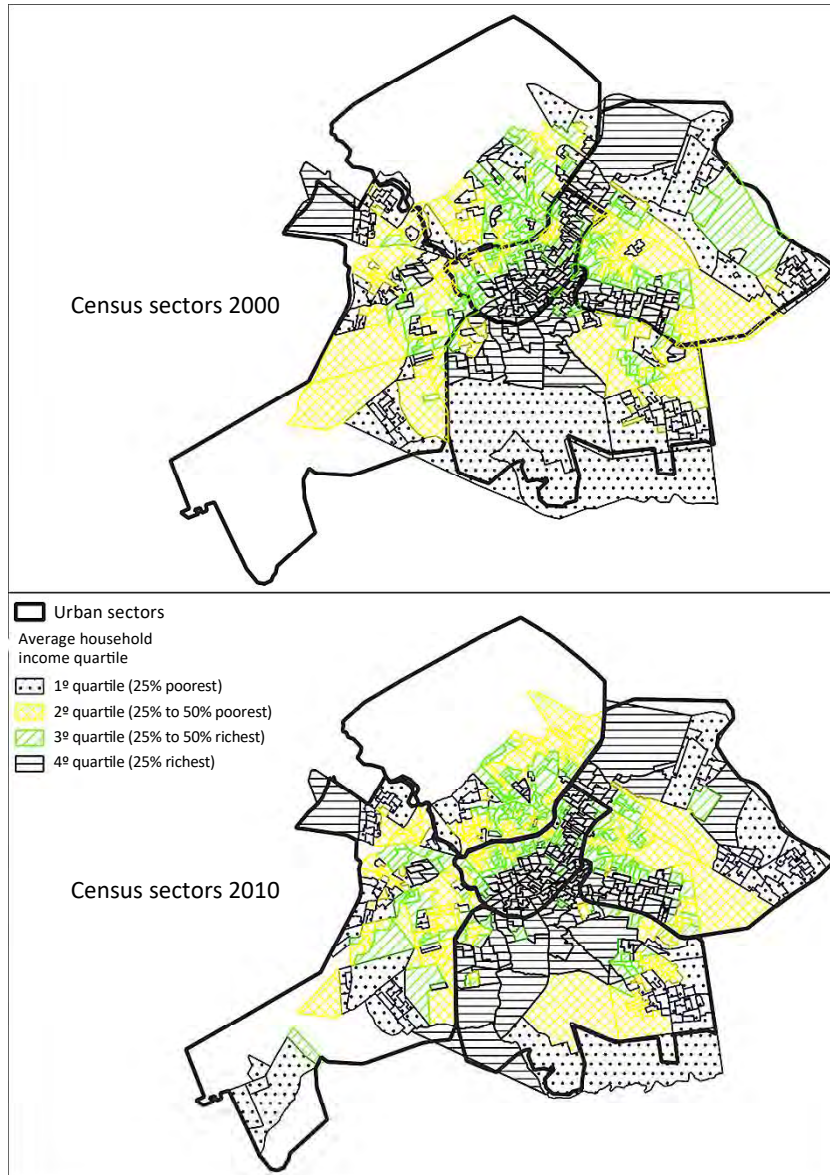
In this sense, Figure 3 presents the average household income quartiles of the census sectors in 2000 and 2010. From there it is possible to verify the expansion of the urban census sectors and the changes in the spatial distribution of the urban households according to the quartile of family income.

Figure 4 is a summary of the gradients of average intra-neighborhood urban land prices, by quintile, together with the main recent inversions by the State (especially the PMU) and the private sector (large consumption

centers and conventions). Table 1 of the Annex is a summary of information by neighborhoods and sectors of the city.

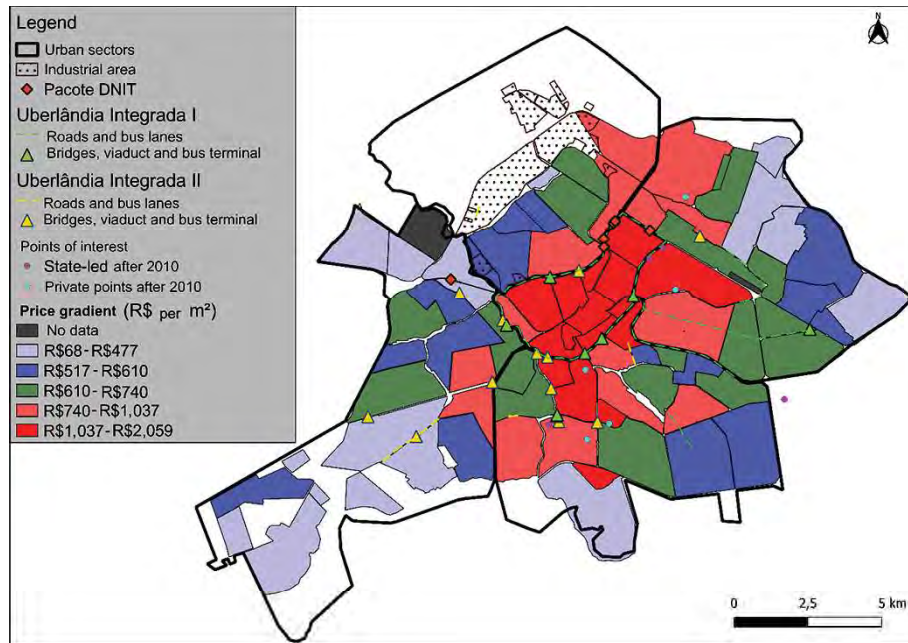
It is important to highlight the time lag between Figures 3 and 4, as there are neighborhoods in the Figure 4 that are not included in the Figure 3, either because they did not exist in 2010, or because they still had the necessary density to compose a census sector of a size that would be possible make it compatible (see also Figures 1 and 2). However, as will be analyzed by superimposing both values (Figures 5 and 6), it is possible to verify that the income profile of households in 2010 is, as expected, closer to the profile of average urban land prices in 2021, indicating exactly the changes in hierarchies and uses between urban spaces observed in the last two decades.

Figure 3 – Spatial distribution of census sectors by average household income quartile (2000 and 2010)



Source: author, based on microdata from the IBGE Demographic Censuses of 2000 and 2010.

Figure 4 – Urban hierarchy and the mean price of urban land



Source: author, based local real estate agencies data.

From the point of view of the *general factors* responsible for possible increases in land income, there is an urban expansion motivated by the population growth of the municipality itself, which, between 2000 and 2022, was 1.6% per year, higher than the Brazil average (0.8% p.a.) and Minas Gerais state (0.6% p.a.). Another relevant element was the federal housing policy, the PMCMV. Within the scope of the PMCMV, social housing was located on urban outskirts (Batista and Ramires, 2017), relatively improving the position of other neighborhoods closer to the CDB, allowing the emergence of *Type 1 differential* and housing rents. Furthermore, the other PMCMV bands – by facilitating

the solvency of demand (with discounts and reductions in financing rates) and heating up the civil construction market – made it possible to implement projects, generally vertical, in more central regions (Motta and Guerra, 2016), whose densification stimulated the effects of increasing *differential rents Type 1, Type 2, commerce and housing* on the part of land owners and developer capital.

From the point of view of *macrolocational analysis*, the South sector initially experienced urban expansion based mainly on the implementation of horizontal gated communities for the upper and middle classes. The projects present themselves as places of safety, practicality and “new lifestyle”;

they require large urban spaces for their implementation; and require support urban road infrastructure to connect them to the rest of the city, especially due to the predominance of the private car as a means of transport. In 2012, corroborating the self-segregation of the city's elites, a new shopping center was opened in the South sector²⁶ (Silva and Ribeiro Filho, 2012; Motta and Guerra, 2016; Michelotto and Sobrinho, 2018). Currently, the same enterprise is building a hotel with a corporate profile. The South sector is also consolidating itself as a hub for private educational institutions.²⁷

More recently, in the last decade, with the zoning change of part of the region to ZR3, large vertical buildings²⁸ and strip malls²⁹ were installed. Furthermore, other services and enterprises – such as business towers, hospitals, schools, gourmet supermarkets and restaurants – have also been increasingly located in the sector (Lomolino and Soares, 2020).

The southern sector also benefited from the City Hall's investments, with the PUI (I and II), especially with the construction of bridges, viaducts and the opening of roads, in addition to housing the city's first public *Technology Center* (Figure 4). The social result is the increase in the complex use value of the sector due to the expansion of its spatial articulation. The result is the imperative, on the part of the beneficiaries, of greater and multiple forms of land income, especially the most profitable ones, such as *differential income from commerce (focused on conspicuous goods) and the monopoly of segregation*.

However, it is possible to observe in Figure 4 that the most extreme points of the sector, to the south and southeast, where popular and irregular subdivisions are located, remain as regions of lower hierarchy, as captured by the depression in average prices per m² (Arantes, Repezza and Soares, 1996; Moura, 2008; Moura and Soares, 2009). In the extreme south, PMCMV developments were built and, in the extreme southeast, for example, the regularization of the urban occupation of Glória was agreed upon (Silva, 2012; Batista and Ramires, 2017; Ramires, 2021). In addition, it is possible to note, near the center, a neighborhood (Lagoinha) that maintains lower prices per m², mainly due to stigmas in relation to the neighborhood's population (Perez, 1990; Petuba, 2007).

Despite, from a diachronic perspective, Figures 5 and 6, by overlap the average household income of the census tracts on the gradients of land prices, show how the profile of households, from the point of view of income quartiles, changed between 2000 and 2010 in various parts of the neighborhoods of the Southern sector.³⁰ This demonstrates the movement of spatialization of capital that constantly transforms the use and occupation of urban land, in a double movement of incorporation of vectors of valorization (upper quartiles in Figure 6) and expulsion of the poorest segments to the most distant peripheries (lower quartiles in Figure 5).

The West sector, in turn, was the area where most of the PMCMV's affordable housing complexes were built and currently

has the largest number of areas defined as ZEIS or specific urbanization zones, resulting from the installation of affordable and irregular subdivisions (Silva, 2015; Batista and Ramires, 2017). Figures 5 and 6 reinforce that this is the sector where neighborhoods with lower average-income households predominate. It is also clear that many neighborhoods did not exist, given the absence of census sectors in contrast to the existence of information on land prices. The newer and more distant neighborhoods and subdivisions, located to the southwest, suffered, until recently, from bottlenecks in physical, social, and environmental infrastructure (Villa et al., 2015; Motta, 2019), and the neighborhoods in this area have the lowest average prices per m² in the city (see Figure 4 and Table 1 of the Annex). Particularly in relation to road infrastructure works, the sector has been the focus of actions in the context of PUI II, in force since 2019, as can be seen in Figure 4. In Figures 5 and 6, it is possible to observe the recent absence³¹ of several neighborhoods compatible with the census sectors, which reflects the brevity and intensity of the subdivision and occupation process.

However, Figures 5 and 6 highlight how in the West sector there is a marked “mismatch”³² between the valued areas neighboring the Central sector and the average household income of the census sectors. Once again, the valued neighborhoods in the sector are the oldest and most consolidated, therefore with a greater supply of goods and services, that is, with greater spatial articulation; and, in addition, there is a relative scarcity of available land compared to neighboring neighborhoods (Soares and Moura, 2000; Alves and Ribeiro Filho, 2009; Souza, 2009; Silva and Guerra, 2015). Thus, there is pressure to increase the

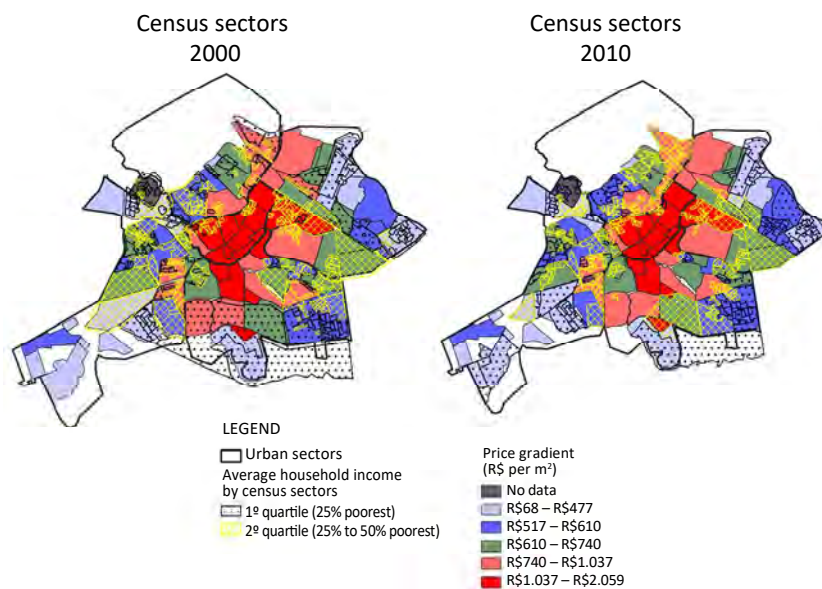
value of the urban perimeter itself and its subdivision. Therefore, it is possible to infer the existence, in these neighborhoods, of *greater income differentials, especially in housing, commerce, Type 1 and Type 2.*

The East sector, as discussed, is a complex area, an extension of the CDB, based on the Center Shopping Complex (Michelotto, 2014; Amorim and Ribeiro Filho, 2020; Mascarenhas and Ribeiro Filho, 2020). Another strip mall³³ was built in the sector, which provides a range of services of public interest,³⁴ and the State intervened – with the consolidation of a large public leisure area;³⁵ the installation of headquarters of public authorities and public administration bodies;³⁶ forum; municipal theater; and bus lanes (Figure 4), which increases the values of differential rents for *Type 1, Type 2, commerce and housing.*

Another relevant movement in the period was the real estate incorporation linked to projects eligible for incentives from MCMV income range 2 and 3, located mainly along Anselmo Alves dos Santos, Rui de Castro Santos and Segismundo Pereira Avenues (Batista, 2018; Motta, 2019), allowing the extraction of *absolute income*, through urbanization, and a *Type 2 differential*, due to the type of project. It is also worth noting, based on the previous figures, that the eastern end of the sector is marked by the presence of precarious and irregular subdivisions (Lins and Ferrari, 2015), justifying the lower values of the average price per m².

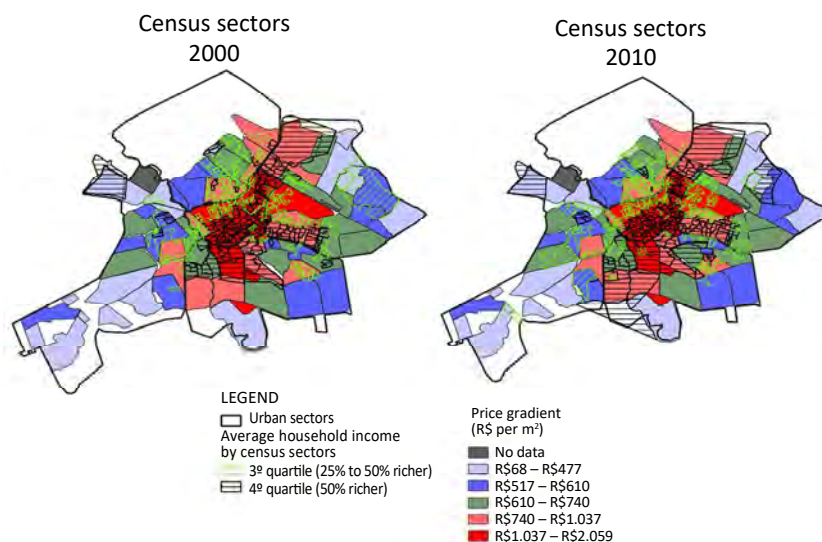
However, the boldest real estate investment in the East Sector was the city’s “first planned neighborhood,” Granja Marileusa. The project — conceived by the family that owns another large local economic group, Algar — is based on the idea of a smart and creative city, based on mixed uses, in-person meetings, and

Figure 5 – Census sectors and gradients of average urban land prices (poorest 50% of households)



Source: author, based local real estate agencies data and microdata from the IBGE Demographic Censuses of 2000 and 2010.

Figure 6 – Census sectors and gradients of average urban land prices (50% of richest households)



Source: author, based local real estate agencies data and microdata from the IBGE Demographic Censuses of 2000 and 2010.

the option of cycling and walking. Launched in 2013, the neighborhood already has, for example, gated communities (such as the Alphaville group), corporate buildings that house branches of large multinational and technology companies, schools, universities, medical services, proximity to the airport, squares, and a consumer center (Michelotto, 2014; Carminati and Garrefa, 2019; Oliveira, 2018; Sakazaki, 2020).

Despite the advantages of cutting-edge infrastructure and urban buzz, the average price per m² in the neighborhood is only 29th in the city,³⁷ probably due to its diametrically opposed position to the historically noble sector of the city.³⁸ This relative position indirectly demonstrates the relevance and potential size achieved by the differential rents of the *monopoly of segregation and commerce* (related to conspicuous goods) that can be demanded by landowners. Which, contradictorily, places the neighborhood as potentially preferential in attracting other non-real estate capital, especially from the productive segment.³⁹

Finally, it is worth highlighting that the neighborhood in the East sector with the highest average price per m², Tibery,⁴⁰ is characterized by more popular families (Moura, 2008), that is, with a lower average household income, as shown in Figures 5 and 6. However, its strategic position, as a transition area between neighborhoods with complex spatial articulation (e.g.: universities, planned neighborhoods, shopping centers, public companies), creates tension in different logics of land use and occupation and causes urban congestion effects (Nascimento, 2015).

In more detail, it is worth noting that the Tibery neighborhood, in addition to housing the Shopping Center Complex and Sabiá Park (the largest public leisure area in the city), has a street shopping mall with an Integrated Services Unit⁴¹ and a series of public facilities since the 2010s, such as the new Courthouse of the Court of Justice of Minas Gerais, the new headquarters of the Municipal Department of Water and Sewage, the Municipal Theater and the new headquarters of Procon. Thus, the high price per m² in the Tibery neighborhood is justified by the potential size of *differential rents for commerce, housing, Type 1 and Type 2*.

The North sector, on the other hand, has restricted growth due to the industrial area. As argued, like the West sector, it is a region with a historical presence of the working class, with great heterogeneity, see Figures 5 and 6. The most valued neighborhoods are the oldest and most consolidated, adjacent to the Central sector, and offer a greater range of goods, services, and infrastructure (Moura and Soares, 2009; Motta, 2019). For this reason, it also suffers from the relative scarcity of land suitable for construction. Thus, in these neighborhoods it is possible to affirm the predominance of *differential incomes for housing, commerce, and Type 1*.

Finally, the Central sector has by far the highest average price per m² (R\$ 1,454)⁴² for lots and parcels. This value is 2.8 times higher than the average for the lowest-value sector (West).⁴³ This difference clearly demonstrates the importance of the built environment in determining land rent – as well as the inequality in its distribution – since economic density and relative accessibility allow for

much more intensive land uses, leading to the verticalization of developments and the specialization of activities (Jesus, 2014). These extraordinary conditions potentially allow for maximum extraction of the different types of land rent discussed, consequently limiting the entry of new agents into the central area to only those capable of more intensive land uses.

Figure 4 reinforces how the region was given preference in PUI investments, especially in connection projects with other neighborhoods and sectors of the city, whose effect is, contradictorily, to reinforce and extend its own centrality. Figures 4, 5 and 6 reinforce how the Central sector is a stronghold of the city's wealthiest families. However, behind the large averages, there are large variations. The standard deviation of the sector's price is the highest, see Table 1 in the Annex, which reflects the heterogeneity of construction conditions and the possible costs of reconverting areas, with "properties with no commercial value" or degraded areas (Alves and Ribeiro Filho, 2014), in the various neighborhoods that make up the sector.

Thus, we can see the general proposition that the built environment constitutes a power for capital accumulation and, simultaneously, a barrier to its reproduction (Harvey, 1978). Hence the need for spatial extension – in the case studied towards the South and East sectors – to produce a built environment with the most modern conditions for capital accumulation and that avoids the extraction of high land rents demanded by landowners. It is worth noting how the possibilities for options for extending urban space in medium-sized cities – aided by the institutionalization and action of municipal governments – are generally more flexible than in large metropolises (Whitacker, 2017b).

From a *microlocal* perspective – based on the analysis of standard deviations, minimum and maximum prices, and intra-neighborhood and intra-sector medians in Table 1 of the Annex –, it is possible to generalize that the most valued neighborhoods (and sectors) are precisely those that present the greatest variation due to locational idiosyncrasies, that is, any minimal spatial artifact allows a strong increase in land rent, and therefore in the price of urban land for the owner. This fact reflects the weight of the demand for *capitalist use* in determining the price of land, since there will always be an agent willing to pay (in monetary terms) a little (*marginally*) more for a singular, non-reproducible and monopolized good/attribute: *location*, that is, the spatial articulation of the lot/parcel with the *built urban environment*.

The above finding is reinforced by the analysis of two neighborhoods that are geared toward housing high-income families – but very far from the South sector, which is home to the elite – that have average prices per m² in the lowest quintile: Morada do Sol, in the far west of the city; and Mansões Aeroporto, in the far east (see Figures 3, 4, 5 and 6 and Table 1 in the Annex). Even so, it is worth noting that in the cases of these two neighborhoods the minimum lot size is much larger. In this sense, when considering the average sales price, Morada do Sol becomes the sixth with the highest average and Mansões Aeroporto the twenty-fourth, which indicates the weight that segregation income can assume in determining prices when compared with differential location incomes.

Based on the smaller standard deviations, it is possible to generalize that the less valued neighborhoods (and sectors) are relatively

– and *apparently* – more homogeneous due to the relative absence of a plurality of real estate objects, and consequently of spatial articulation with the built urban environment of their surroundings. It is considered that this homogeneity is essentially from the point of view of capital and that it occurs due to the absence of a *solvable capitalist demand*. In capitalism, land is a commodity and is defined by the built environment and the potential for use, which, in turn, is constructed by the intensity and synergy of the capitalist demand for land. It is considered, however, that there are riches in peripheral areas that go far beyond the market prices of land (Martins and Soares, 1996; Lins and Ferrari, 2015).

Table 1 in the Annex, based on the number of observations per neighborhood and sector, also indicates, for example, the degree of formalization and structuring of the land market in each area, the prevalence of neighborhoods in the East and South sectors is noted. In other words, the analysis methodology, via web scraping of real estate advertisements, tends to underrepresent the poorest neighborhoods and consolidated informal settlements (Almeida, Amano and Tupy, 2022). This reflects the lower formalization, but in no way of the lower intensity of transactions and supply of lots and parcels (Abramo, 2007).

The number of observations also allows us to identify neighborhoods and sectors with potential urban voids, possibly due to *passive speculation practices* by landowners. This also reinforces how land prices are not directly related to the quantity of lots and parcels offered. The East and South sectors have a large supply of land that does not necessarily imply lower minimum or average prices. Once

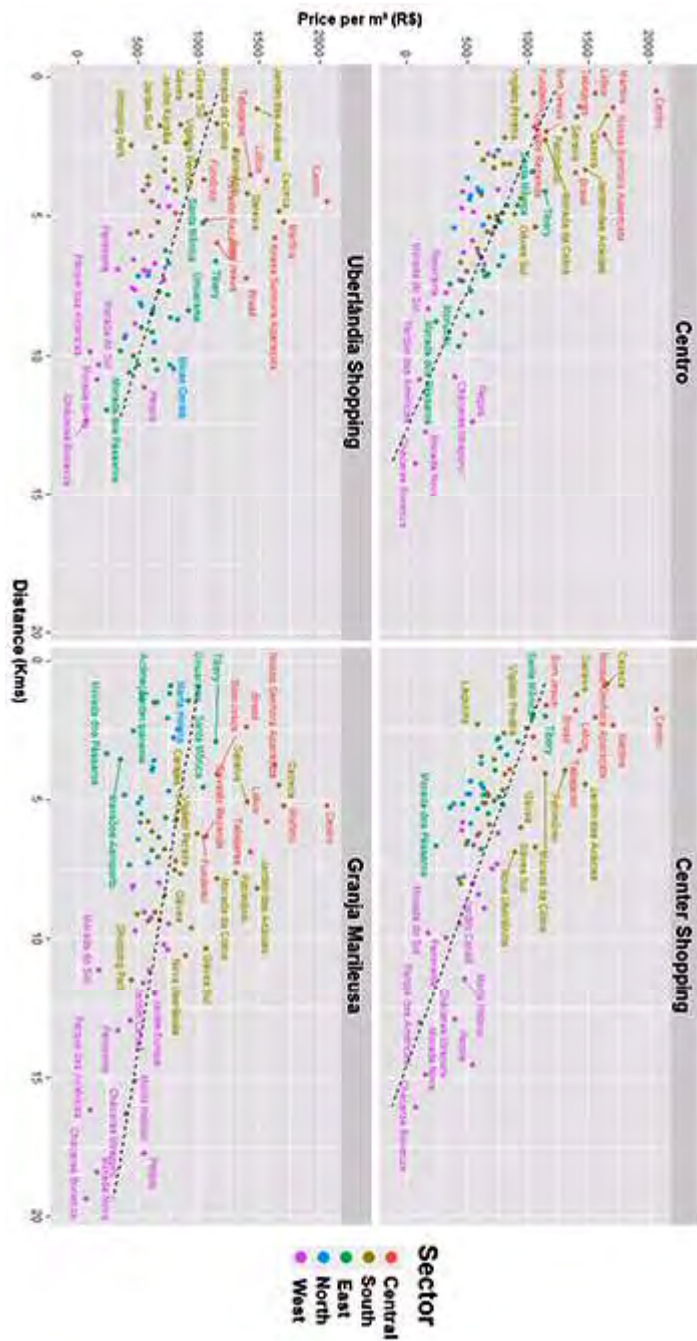
again, this fact reinforces that it is the capitalist demand for land use together with the hierarchy of use (determined by the degree of urbanity incorporated into the built environment) that determines urban land prices.

In this sense, using different urban centralities – conceived as syntheses and expressions of urban conditions/built environment, therefore, of their hierarchy –, Graph 1 relates the average price of lot/parcel by neighborhood and the distance, in a straight line, from the centroid of each neighborhood in relation to four centralities: 1) CDB (Centro – Praça Tubal Vilela); 2) expanded (Center Shopping); 3) segregated (Uberlândia Shopping); and 4) planned by private capital (Granja Marileusa).

First, it is worth highlighting that in two of the centralities there is a clear positive correlation between higher land prices and greater proximity to the centrality (Centro and Center Shopping). In the segregated centrality (Uberlândia Shopping), after almost thirty years of its institutionalization, it also presents, to a lesser extent, the same pattern of correlation, although the clearest effect is in the proximity to high-income households. In more general terms, and in comparison, with other cases in the literature on medium-sized cities (Abreu and Amorim, 2014; Maia, Silva and Whitacker, 2017; Barcella and Melazzo, 2020), given the population size of Uberlândia, the extended scale of urbanization and diffusion of new centralities is relatively more compact, since the reference points are generally up to five kilometers away from the center.

Another aspect highlighted by Graph 1 is how the neighborhoods of the West sector, the least valued, are further away from all the centralities under analysis. This fact only

Graphic 1 – Centrality matters: average intra-neighborhood price per m² (R\$) by distance (Km)



Source: author, based local real estate agencies data.

reflects the impossibility of landowners in this area to demand high values and different types of land rent.

A final element of interpretation of Graph 1 is how the Granja Marileusa planned neighborhood project has very limited spillover effects, constituting yet another “island” of infrastructure and supply of services, goods, and skilled jobs, emulating a kind of edge city (Soja, 2000) at the neighborhood level.

To show that land income gradients do not necessarily follow a linear pattern of decline from the primary center, Figure 7 presents the minimum prices, in deciles, of the neighborhoods of Uberlândia. In Figure 7, in addition to the central neighborhoods, it is in the southern

sector – especially in the neighborhoods where there are practically (or only) closed horizontal subdivisions; or that are close neighbors of the city’s country clubs⁴⁴ and high-end consumer and service centers – that the highest minimum prices are found. Therefore, one can perceive the extent of *segregation rents and urban segregation* in the urban dynamics.

In the same sense, at a second level of the hierarchy of minimum prices, the Granja Marileusa neighborhood stands out, occupying the position of thirteenth highest minimum price. This fact, with the low standard deviation of the price sample, confirms the generality of the best general conditions of production and reproduction in the planned neighborhood.

Figure 7 – Minimum prices by neighborhood



Source: author, based local real estate agencies data.

Final considerations

To specify the hierarchy of urban land uses in the medium-sized city of Uberlândia, this article used the prices of lots and parcels offered in real estate advertisements. These values, on the one hand, are more reliable in relation to urban land income than the real estate value plan used to calculate the Imposto Predial e Territorial Urbano (Urban Property and Land Tax). On the other hand, they are better represented spatially and easier to access than those obtained by the Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (Real Estate Transfer Tax).

In general terms, web scraping can be useful for producing detailed descriptive information and for creating a database of the historical evolution of urban land prices. To demonstrate this potential, descriptive data (i.e., average and minimum prices, medians and standard deviations) were analyzed, making it possible to identify macro and micro locational determinations – according to different degrees of the built environment, as provided by the secondary literature – that allow us to identify the modalities and weights of land rent extraction by space-producing agents.

In this sense, *passive speculation* by landowners and development capital predominates. Both generally act to benefit from the *social reproduction of the economic and social division of space*, institutionally sanctioned by the State – whether through urban legislation (master plans, zoning laws, and land use and occupation) or by selecting priority areas for public investment. In other words, the price of urban land demanded

by landowners and development capital (whether in lots or embedded in the real estate object produced) reflects the social result of the unequal reproduction of infrastructure conditions and urban amenities. These agents only demand, in monetary terms, the right to transfer the most intensive potential use given by the relative and unique location of the land/lot in the hierarchy of urban uses.

Even the most complex developments – executive and residential towers, gated communities – are an expression of more intensive land use and, as demonstrated, are linked to/are the counterpart of the demand, on the part of owners, for high land prices, since they are in areas that benefit most from the complex use value of the city.

However, it is worth highlighting that the *passive speculation* does not mean that there are no struggles and clashes between fractions of capital, owners and social fractions. As it was possible to determine, there are neighborhoods that, due to price pressure, have seen gradual changes in the profile of households, a movement that may become more explicit in the 2022 Demographic Census.

Similarly, higher land and lot prices mean that they can only be sold if accompanied by more intensive developments – with verticalization or more built area – in terms of land use, which can cause urban congestion in the neighborhood and the need for future public works. Finally, the very fact that the land/lot remains idle awaiting capitalist demand for more intensive use creates a social scarcity of land, which feeds the very extension of the built environment, always

in a partial and precarious way, aimed at accommodation and as the only alternative for the most vulnerable segments of the working class to live in the city.

The movements to transform *the economic and social division of space* – or *active speculation* – by real estate capital are much rarer. What prevails, in fact, is the good old surplus profit from urbanization and anticipation – based, respectively, on the conversion of rural areas into urban areas by extending the urban perimeter and on the production of subdivisions on the urban fringes – carried out by different local and regional capitals that own land banks, are familiar with the local land market and have good relations with the municipal government (Lacerda and Silva, 2019; Lacerda, 2021). Local and regional

capitals that are commonly linked to multiple segments of mercantile and commercial activity, that is, far from being restricted to real estate activities (Cano, 2010).

Meanwhile, national real estate capital in the region – normally focused on the production of real estate objects, residences and consumer centers for the upper and middle classes – has as its line of action to obtain surplus profits the greatest possible intensification of land use (verticalization); or it restricts itself to marginal, symbolic and objective “innovations”, linked to the real estate products produced, especially through their commercialization, which always propagates a “new [and superior] lifestyle”, generally based on the denial of the urban, on self-segregation and on the exclusion of the different and of difference.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-8933-1150>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia. Belo Horizonte, MG/Brasil.
gdclacerda@gmail.com

Notes

- (1) Between 2016 and 2017, the Housing Union of Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba produced reports about the real estate market in the city of Uberlândia.
- (2) For a discussion of the spatial limitations and the number of observations available from these data sources, see: Melazzo (2010), Almeida, Monte-Mór and Amaral (2017) and Almeida, Amano and Tupy (2022).
- (3) The method consists of, through computer programming, here particularly RStudio was used, in the creation of a “robot” (crawler) that can copy information regarding the prices, area and location of each advertisement from each real estate agency's website. The data was extracted on 5/26/2021.

- (4) Delta Imóveis, Ipanema Imobiliária, Ivan Negócios Imobiliários e Módulo Imóveis.
- (5) Arantes Imóveis Imobiliária, Calixto Imobiliária, Imóvel Web, Líder Imobiliária, Nestoria, Rotina Imobiliária, Storte Imóveis, Viva Real e Zap Imóveis.
- (6) Observations from rural areas were excluded, as well as those linked to industrial areas.
- (7) The only neighborhoods without observations were Guarani and Jardim Pindorama (Assentamento Fidel Castro).
- (8) Federal Law n. 8,245 of October 18, 1991.
- (9) There is also the “DNIT Package” (Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte), created by the Federal Government, which is a set of works around sections of federal highways in urban areas.
- (10) Phase 1 began in 2011, during the second term of Mayor Odelmo Leão (Partido Progressista), who governed from 2005 to 2012. Some works were continued by the following administration, that of Gilmar Machado (Partido dos Trabalhadores), who governed from 2013 to 2016. Odelmo Leão was then elected again in 2016 and reelected again in 2020. Phase 2 of the Uberlândia Integrada Program was launched in 2019.
- (11) Given by the formula: $P_s = \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+i)^j}$, where “Ps is the price of land, Rj is the expected income for the j-th period of time and i is the real interest rate of the economy” (Almeida and Monte-Mór, 2017, p. 430).
- (12) The results of the 2022 IBGE Demographic Census indicated 713 thousand inhabitants.
- (13) Parque do Sabiá (Sabiá’s Park).
- (14) A descriptive synthesis in: Moura and Soares (2009); and visual: Oliveira (2018).
- (15) Central, Umarama, Planalto, Santa Luzia, Industrial, Novo Mundo and Dona Zulmira.
- (16) It is 2.1 kilometers in a straight line from Praça Tubal Vilela, considered, in this work, as the city's primary center or Central Business Center (CDB).
- (17) Hosting the City Hall and the Municipal Chamber.
- (18) The BrMalls shopping center management chain, based in Rio de Janeiro, acquired majority control of the complex in 2013. But, in 2022, sold 30% to the current partners, the 9INE that belongs to Arcom.
- (19) With a Gross Leasable Area of 56,767.39m², 289 stores, with 10 megastores and 9 anchor stores and an average monthly flow of 1.350 million.
- (20) The Uberlândia Business Tower (UBT), with 26 floors, is home to several companies, including multinationals. In addition, it is a point qualified as a technology micropole by the PMU, receiving tax incentives in information technology.
- (21) For law and annexes with figures: Uberlândia (MG), Municipal Complementary Law n. 78, of April 27, 1994.
- (22) For law and annexes with figures: Uberlândia (MG), Municipal Complementary Law n. 224, of December 27, 1999, which was later consolidated by Uberlândia (MG), Municipal Complementary Law n. 245, of November 30, 2000.
- (23) For law and annexes with figures: Uberlândia (MG), Municipal Complementary Law n. 432, of October 19, 2006.

- (24) Luizote de Freitas, Tibery, Planalto, São Jorge, Santa Mônica, Santa Luzia, Tubalina e Presidente Roosevelt.
- (25) For law and annexes with figures: Uberlândia (MG), Municipal Complementary Law No. 525, of April 14, 2011.
- (26) Uberlândia Shopping.
- (27) Currently, the following are in the South sector: Unitri, Anhanguera and Una.
- (28) Especially Triad Vertical Residence, under the command of Brasal Incorporações.
- (29) Pátio Vinhedos.
- (30) The census sectors are not fully compatible with the neighborhoods. Therefore, an effort was made to ensure compatibility by merging the sectors with the current neighborhoods.
- (31) That is, they involved census sectors with areas much larger than the neighborhoods, incorporating “rural” spaces, which is why they were excluded from the analysis.
- (32) It is worth noting, as already discussed in the introduction, that there is a time lag between information on average household income in census sectors and information on the price of urban land; however, the most recent literature (Silva and Guerra, 2015; Motta, 2019) persists in pointing out the predominance of segments with lower average household income in these neighborhoods in the West sector.
- (33) Pátio Sabiá was opened in 2019.
- (34) An Integrated Service Unit (UAI), which centralizes document issuing activities by different bodies in the state of Minas Gerais, and a notary's office.
- (35) Complex of Parque do Sabiá.
- (36) New headquarters of Dmae and Procon.
- (37) Being the fifth highest average in the East sector, see Table 1 in the Annex.
- (38) It is 9.2 km in a straight line from Uberlândia Shopping.
- (39) Productive in the Marxian sense, that is, generators of surplus value, such as services (Rubin, 1980).
- (40) Being the thirteenth largest in the city, see Table 1 in the Annex.
- (41) The Integrated Service Units (UAIs), implemented by the State Secretariat for Planning and Management of Minas Gerais (Seplag-MG), aim to bring together in the same space services from municipal, state and federal agencies, in an integrated manner, serving the citizen with quality and efficiency.
- (42) The average per m² is 1.8 times higher than the second-placed sector, the South sector (R\$ 796), see Table 1 in the Annex.
- (43) Another way of illustrating the inequality in the formation of land income is the difference between m² of the most expensive lot, located in the Center (R\$4,545), and the cheapest, located in Chácaras Bonanza (R\$65), which is around 70 times.
- (44) The importance, especially symbolic, of country clubs is not trivial, as they are even referenced in the city's anthem: “Clubes sociais, recantos adoráveis; Clubes beirando rios [Praia Clube] ou em líricas colinas [Cajubá Country Club]”.

References

- ABRAMO, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ABREU, M. A.; AMORIM, W. V. (2014). O estudo do mercado imobiliário em cidades médias: procedimentos para coleta e sistematização dos dados. *Geo UERJ*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 25.
- ALMEIDA, R. P.; AMANO, F. H. F.; TUPY, I. S. (2022). Mercados imobiliários e rede urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 24, n. 1. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202208pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6858>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. de M.; AMARAL, P. V. M. do (2017). Implosão e explosão na Exópolis: evidências a partir do mercado imobiliário da RMBH. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3142>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. M. (2017). Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, pp. 417-436.
- ALVES, L. A.; RIBEIRO FILHO, V. (2009). A (re)estruturação do espaço urbano de Uberlândia-MG: uma análise a partir dos processos de centralização e descentralização. *Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia*. Uberlândia, MG, v. 1, n. 1.
- ALVES, L. A.; LOPES, M. de L. (2012). Perspectivas sobre as dinâmicas espaciais em Uberlândia (MG). *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 13, n. 42, pp. 216-227. DOI: 10.14393/RCG134216559.
- AMORIM, P. H. S. ; RIBEIRO FILHO, V. (2020). “Dos trilhos ao eixo estrutural: o processo de modernização da Avenida João Naves de Ávila - Uberlândia (MG)”. In: SOARES, B. R.; SOUZA, J. R.; TEIXEIRA, M. E. S.; SOUZA, T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, Barlavento, v.1, pp. 107-128.
- ARANTES, A. O.; REPEZZA, R.; SOARES, B. R. (1996). Bairros São Jorge e Laranjeiras: a periferia que mais cresce em Uberlândia-MG. *Sociedade & Natureza*, v. 8, n.16.
- BARCELLA, B. L. S.; MELAZZO, E. S. (2020). Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias. *Sociedade & Natureza*, v. 32, pp. 108-125.
- BATISTA, I. T. (2018). *Transformações socioespaciais recentes no setor leste da cidade de Uberlândia-MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018-982>.
- BATISTA, I. T.; RAMIRES, J. C. L. (2017). Grandes empreendimentos habitacionais na cidade de Uberlândia-MG. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*. Grajaú, MA, v. 3, n. 9, pp. 195-214.
- BESSA, K. C.; SOARES, B. R. (1996). Vazios urbanos e especulação imobiliária em Uberlândia-MG. *Revista Sociedade e Natureza*. Uberlândia, v. 3, n. 16, pp. 163-168.
- BOTELHO, A. (2008). A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*. Niterói, RJ, v. 10, n. 19, pp. 24-45.
- BRANDÃO, C. A. (1989). *Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindústria*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

- CANO, W. (2010). Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Niterói, RJ, v. 1, n. 27.
- CARMINATI, V.; GARREFA, F. (2019). O projeto Granja Marileusa e suas filiações ao congresso para o novo urbanismo: uma análise crítica. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- CLEPS, G. D. G. (2008). A produção do espaço urbano de Uberlândia e as políticas públicas de planejamento. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 9, n. 28.
- _____. (2009). Comércio informal e a produção do espaço urbano em Uberlândia (MG). *Sociedade & Natureza*, v. 21, pp. 327-339.
- DINIZ, C. C. (1981). *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte, UFMG/Proed.
- HARVEY, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 2, n. 1-3.
- JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy.
- JESUS, V. L. R. (2014). *Do centro à zona sul: análise dos espaços de consumo e lazer em Uberlândia*. Tese de doutorado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2014.42>.
- LACERDA, G. do C. (2021). Uma análise cluster do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais. In: X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Anais*. Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 1. pp. 1-20.
- LACERDA, G. do C.; SILVA, I. P. (2019). Minha Casa Minha Vida em Minas Gerais: uma perspectiva regional. In: XVIII SEMINÁRIO DE DIAMANTINA. *Anais*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, v. 1. pp. 1-22.
- LINS, H. N.; FERRARI, J. P. (2015). Produção de espaço e defesa do direito à cidade: crônica de uma saga urbana em Uberlândia (MG). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 23-44.
- LOMOLINO, A. L. G. (2019). *Dinâmica da verticalização em edifícios de alta renda em Uberlândia, Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2238>.
- LOMOLINO, A. L. G. ; SOARES, B. R. (2020). “Dinâmica da verticalização: equipamentos e serviços em edifícios de alta renda na cidade de Uberlândia, Minas Gerais”. In: SOARES B. R.; SOUZA J. R.; SOUZA M. E.; SOUZA T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, MG, Barlavento, v. 1, pp. 72-86.
- MASCARENHAS, R. R. ; RIBEIRO FILHO, V. (2020). “Mobilidade urbana nas cidades em transição: implicações na construção do Corredor Estrutural Leste de Uberlândia (MG)”. In: SOARES, B. R.; SOUZA, J. R.; TEIXEIRA, M. E.; SOUZA, T. S. (orgs.). *Estudos Urbanos Contemporâneos*. Ituiutaba, MG, Barlavento, v.1, pp.129-144.
- MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.) (2017). Centro e Centralidade em Cidades Médias. *Cultura Acadêmica*. São Paulo, v. 1, pp. 149-178.
- MARIANO, F. G. F. (2014). Nos trilhos de uma urbanidade excludente: produção do espaço em Uberlândia/MG. *Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*. São Paulo, n. 14.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

- MARTINS, H. (1998). Formação e desenvolvimento sócio-econômico do Triângulo Mineiro. *Varia História*. Belo Horizonte, n. 19, pp. 164-182.
- MARTINS, I. C.; SOARES, B. R. (1996). Tocantins e Canaã: um olhar periférico sobre a cidade de Uberlândia. *Sociedade & Natureza*, v. 8, n. 16.
- MELAZZO, E. S. (2010). Dinâmica imobiliária e processos de estruturação intraurbana em cidades de porte médio: hipóteses e propostas de trabalho. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS. *Anais*. Porto Alegre, [s.n.].
- MICHELOTTO, L. D. G. (2014). *Expansão urbana e sustentabilidade: análise do setor leste de Uberlândia, MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2014.430>.
- MICHELOTTO, L. D. G.; SOBRINHO, F. L. A. (2018). A urbanização dispersa da cidade de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. *Para Onde!?*. Porto Alegre, v. 9, n. 2, pp. 61-67.
- MOTTA, G. A. S.; GUERRA, M. E. A. (2016). Construir a Cidade: os agentes públicos e privados e a morfologia urbana no Setor Sul. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, pp. 361-403.
- MOTTA, G. A. S. (2019). *Fragmentos urbanos: segregação socioespacial em Uberlândia - MG*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- MOURA, G. G. (2008). *Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia/MG*. Tese de doutorado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- MOURA, G. G.; SOARES, B. R. (2009). A periferia de Uberlândia: da sua origem até a sua expansão nos anos 1990. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 10, n. 32.
- NASCIMENTO, I. S. (2015). Shopping center e paisagem urbana em Uberlândia: uma metodologia de impacto de vizinhança. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais*. São Paulo, USP, v.10, pp. 239-253.
- OLIVEIRA, B. K. A. (2018). *A cidade para 1 milhão de habitantes: cenário e estratégias de planejamento urbano em Uberlândia*. Projeto de Diplomação. Brasília, Universidade de Brasília.
- PEREZ, R. M. C (1990). *O sem-terra urbano em Uberlândia – o caso Lagoinha*. Trabalho de Conclusão de Curso. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- PETUBA, R. (2007). A cidade em movimento: experiência dos trabalhadores-migrantes nas favelas do Anel Viário e do Bairro Lagoinha em Uberlândia-MG (1990-1997). *Revista de História Regional UEPG*. Ponta Grossa, v. 7, n. 2, pp. 51-74.
- PMU – Prefeitura Municipal de Uberlândia (1994). *Lei Complementar n. 78*, de 27 de abril. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 27 de abril de 1994.
- ____ (2000). *Lei Complementar n. 245*, de 30 de novembro. Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 30 de novembro de 2000.
- ____ (2006). *Lei Complementar n. 432*, de 19 de outubro. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 16 de outubro de 2006.
- ____ (2011). *Lei Complementar n. 525*, de 14 de abril. Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia. Diário Oficial do Município, Prefeitura Municipal de Uberlândia, 16 de abril de 2011.

- RAMIRES, J. C. de L. (1998). *A verticalização do espaço urbano de Uberlândia: uma análise da produção e consumo da habitação*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2021). Reflexões sobre a regularização fundiária do assentamento do Glória na cidade de Uberlândia–MG. *Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)*. Sobral, CE, v. 23, pp. 1-26.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2015). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro* [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUBIN, I. I. (1980). *A teoria marxista do valor*. São Paulo, Brasiliense.
- SAKAZAKI, B. S. C. (2020). *O paradoxo da fragmentariedade urbana em Uberlândia/MG: Granja Marileusa e Élisson Prieto*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.817>.
- SILVA, F. O. (2015). Regulação e expansão urbana: a efetividade do estatuto da cidade como instrumento de controle. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*. São Paulo, v. 3, n. 14.
- SILVA, R. R. (2012). *Centros comerciais e shopping centers: transformações no espaço urbano de Uberlândia (MG)*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- SILVA, J. P. C.; CLEPS, G. D. G. (2011). Expansão das lojas de bairro e o comércio de autosserviço em Uberlândia-MG. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 12, n. 39.
- _____. (2013). Reflexões sobre planejamento urbano em Uberlândia (MG): a abordagem do plano diretor atual para a mobilidade urbana. *Revista Espaço e Geografia*. Brasília, DF, v. 16, n. 1.
- _____. (2014). Comércio e dinâmica urbana: as galerias de comércio popular presentes na avenida João Pessoa, centro de Uberlândia-MG. *Revista Geoaraguaia*. Barra do Garças, MT, v. 4, n. 1.
- SILVA, K. N.; RIBEIRO FILHO, V. (2012). Desenvolvimento sócio-espacial e dinâmica urbana da zona sul da cidade de Uberlândia. *GEOUSP Espaço e Tempo* (On-line). São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 69-78.
- SILVA, L. O.; GUERRA, M. E. A. (2015). “Ideologia e produção habitacional no estado capitalista: moradias populares (verticais) produzidas no Setor Oeste da cidade de Uberlândia-MG”. In: MARTINS, B. C. *Melhores práticas em Planejamento Urbano e Regional*. Ponta Grossa, Atena Editora.
- SILVA, M. R. A. et al. (2013). Zoneamento ambiental: um estudo de caso do processo de uso e ocupação do solo no município de Uberlândia. *Revista Geoaraguaia*. Barra do Garças, MT, v. 3, n. 2, pp. 318-342.
- SMOLKA, M. O. (1979). Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão. Texto de Discussão Ipea. Brasília, Ipea.
- SOARES, B. R. (1988). *Habitação e produção do espaço em Uberlândia*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOARES, B. R.; MOURA, G. G. (2000). (Re)configurações urbanas do bairro Luizote de Freitas-Uberlândia (MG). *Sociedade & Natureza*, v.12, n. 23.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Nova Jersey, John Wiley & Sons.
- SOUZA, M. V. M. (2009). *Cidades médias e novas centralidades: análise dos subcentros e eixos comerciais em Uberlândia (MG)*. Dissertação de mestrado, Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.

VILLA, S. B. et al. (2015). A habitação social redesenhando a cidade: o caso da cidade de Uberlândia–Brasil. *UR Cadernos FA/UL*, v. 1, n. 8, pp.74-83.

WHITACKER, A. M. (2017a). “Centro da cidade, centralidade intraurbana e cidades médias”. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.). *Centro e Centralidade em Cidades Médias*. São Paulo, Cultura Acadêmica. v. 1, pp. 149-178.

____ (2017b). “Centro da cidade: consolidação e expansão”. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. (orgs.). *Centro e centralidade em cidades médias*. São Paulo, Cultura Acadêmica. v.1, pp. 179-198.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by the author himself.

Received: May 18, 2022
Approved: February 25, 2023

ANNEX

Table 1 – Description of the neighborhoods and urban sectors of Uberlândia

(To be continued)

Neighborhood/Sector	Mean price per m ² (R\$)	Sample	Hierarchy (average price m ²)	Standard deviation	Minimum Price (R\$)	Median (R\$)	Maximum Price (R\$)	Sector
Centro	2.059	20	1 ^o	1.001	791	2.063	4.545	Central
Martins	1.698	8	2 ^o	1.222	430	1.210	4.290	Central
Cazeca	1.654	6	3 ^o	767	1.061	1.414	3.095	Central
Nossa Senhora Aparecida	1.628	20	4 ^o	662	680	1.389	2.857	Central
Lídice	1.557	3	5 ^o	515	1.222	1.299	2.150	Central
Tabajaras	1.426	14	7 ^o	816	790	1.134	3.542	Central
Brasil	1.391	29	9 ^o	648	625	1.200	4.000	Central
Bom Jesus	1.147	9	11 ^o	546	633	1.195	2.381	Central
Oswaldo Rezende	1.055	8	15 ^o	425	556	1.084	1.849	Central
Fundinho	1.043	3	16 ^o	102	929	1.077	1.124	Central
Daniel Fonseca	810	13	24 ^o	365	495	611	1.583	Central
Central Sector	1.463	133	1^o	797	430	200	4.545	Central
Jardim das Acácias	1.476	4	6 ^o	605	952	1.476	2.000	South
Saraiva	1.399	25	8 ^o	707	737	1.200	3.937	South
Patrimônio	1.305	6	10 ^o	401	862	1.229	2.000	South
Morada da Colina	1.144	46	12 ^o	558	700	870	3.733	South
Gávea Sul	1.057	4	14 ^o	192	786	1.121	1.200	South
Vigilato Pereira	985	18	18 ^o	562	500	801	2.707	South
Gávea	935	4	19 ^o	212	750	883	1.222	South
Nova Uberlândia	887	26	21 ^o	210	394	922	1.241	South
Jardim Karaíba	850	50	22 ^o	560	444	691	4.187	South
Granada	796	15	26 ^o	146	583	767	1.140	South
Carajás	803	8	25 ^o	445	560	719	1.664	South
Tubalina	721	12	35 ^o	345	512	593	1.786	South
Jardim Inconfidência	721	14	36 ^o	256	437	651	1.114	South
Jardim Sul	677	8	38 ^o	253	472	597	1.203	South
Santa Luzia	662	3	41 ^o	42	625	654	708	South
Cidade Jardim	634	36	44 ^o	231	390	544	1.523	South
Pampulha	610	14	50 ^o	165	433	558	967	South
Lagoinha	582	8	53 ^o	251	110	564	875	South
Laranjeiras	581	13	54 ^o	128	400	580	800	South
São Jorge	488	12	64 ^o	28	440	480	542	South
Shopping Park	444	92	70 ^o	106	267	417	903	South
South Sector	783	418	2^o	470	110	673	4.187	South

Table 1 – Description of the neighborhoods and urban sectors of Uberlândia

(To be continued)

Neighborhood/Sector	Mean price per m ² (R\$)	Sample	Hierarchy (average price m ²)	Standard deviation	Minimum Price (R\$)	Median (R\$)	Maximum Price (R\$)	Sector
Tibery	1.138	26	13 ^e	403	583	1.021	2.080	East
Santa Mônica	1.037	80	17 ^e	364	444	968	2.222	East
Umuarama	914	8	20 ^e	478	414	722	1.786	East
Alto Umuarama	766	38	28 ^e	128	527	741	1.009	East
Granja Marileusa	760	40	29 ^e	80	633	749	952	East
Custódio Pereira	740	13	33 ^e	162	583	667	1.103	East
Segismundo Pereira	726	10	34 ^e	212	533	667	1.278	East
Novo Mundo	669	27	39 ^e	208	117	667	1.250	East
Bosque dos Buritis	650	12	42 ^e	57	540	671	720	East
Aclimação	631	22	45 ^e	146	433	634	950	East
Grand Ville	613	17	48 ^e	93	527	617	762	East
Alvorada	610	3	49 ^e	772	130	200	1.500	East
Residencial Integração	525	5	60 ^e	153	380	462	732	East
Portal Do Vale	501	10	62 ^e	45	440	462	566	East
Jardim Ipanema	461	22	67 ^e	173	88	417	920	East
Morumbi	425	9	72 ^e	56	360	440	520	East
Mansões Aeroporto	353	6	75 ^e	364	120	144	1.001	East
Morada Dos Pássaros	240	5	77 ^e	116	130	172	392	East
Jardim Panorama (Assentamento Fidel Castro)	–	–	–	–	–	–	–	East
East Sector	774	353	3^e	335	88	710	2.222	East
Marta Helena	822	16	23 ^e	342	450	700	1.667	North
Minas Gerais	793	12	27 ^e	264	480	712	1.200	North
Presidente Roosevelt	749	14	31 ^e	244	482	764	1.362	North
Nossa Senhora das Graças	629	19	46 ^e	227	413	587	1.336	North
Santa Rosa	616	6	47 ^e	160	483	564	866	North
São José	578	5	55 ^e	317	329	480	1.132	North
Pacaembu	526	8	59 ^e	203	169	494	868	North
Maravilha	517	3	61 ^e	142	383	500	667	North
Jardim Brasília	499	5	63 ^e	238	216	500	833	North
Residencial Gramado	383	3	74 ^e	104	300	350	500	North
North Sector	659	91	4^e	272	169	588	1.667	North

Table 1 – Description of the neighborhoods and urban sectors of Uberlândia

								(Conclusion)
Neighborhood/Sector	Mean price per m ² (R\$)	Sample	Hierarchy (average price m ²)	Standard deviation	Minimum Price (R\$)	Median (R\$)	Maximum Price (R\$)	Sector
Planalto	751	6	30 ^º	282	429	712	1.250	West
Jardim das Palmeiras	741	13	32 ^º	200	529	690	1.200	West
Luizote de Freitas	707	9	37 ^º	184	480	658	960	West
Jaraguá	668	24	40 ^º	233	500	583	1.524	West
Jardim Europa	634	15	43 ^º	218	422	521	1.096	West
Chácaras Tubalina e Quartel	600	16	51 ^º	205	363	502	1.080	West
Mansour	590	4	52 ^º	101	487	577	720	West
Jardim Patrícia	547	8	56 ^º	241	371	513	1.121	West
Pequis	545	7	57 ^º	92	433	500	700	West
Jardim Holanda	542	8	58 ^º	93	413	540	700	West
Monte Hebron	477	5	65 ^º	80	420	463	615	West
Tocantins	470	2	66 ^º	99	400	470	540	West
Dona Zulmira	458	5	68 ^º	198	278	444	778	West
Taiaman	453	4	69 ^º	20	436	448	480	West
Jardim Canaã	436	12	71 ^º	99	248	434	600	West
Chácaras Uirapuru	393	2	73 ^º	81	336	393	450	West
Panorama	324	6	76 ^º	144	120	325	480	West
Morada do Sol	174	4	78 ^º	29	144	177	199	West
Morada Nova	155	16	79 ^º	167	70	100	750	West
Parque das Américas	103	2	80 ^º	4	100	103	105	West
Chácaras Bonanza	68	2	81 ^º	4	65	68	70	West
Guarani	–	–	–	–	–	–	–	West
West Sector	526	170	5^º	255	65	514	1.524	West
Uberlândia	812	1.165	–	513	65	687	4.545	–

Source: author, based local real estate agencies data. Extraction date: 5/26/2021.

Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS

Review of Master Plans in advanced neoliberalism:
the case of Porto Alegre, Rio Grande do Sul

Clarice Misoczky de Oliveira [I]
Igor Nicolini [II]

Resumo

No marco dos 20 anos do Estatuto da Cidade, constatou-se o fenômeno nacional de revisão de planos diretores. O objetivo, aqui, é investigar os efeitos do neoliberalismo avançado nos planos diretores a partir da experiência de Porto Alegre/RS. A metodologia é de estudo de caso, a partir de observação participante e consulta de documentos e mídias. A sistematização é de reconstrução temporal e análise de conteúdo. O aporte teórico explora o estado e o planejamento neoliberal por projetos. Os resultados apontam: a implementação do estado mínimo; o enfoque na cidade produtiva sob a financeirização; a roupagem socioambiental da Agenda 2030; o autoritarismo; o planejamento de tendência e de facilitação aplicado pelo planejamento por projetos, resultando no fatiamento do plano diretor.

Palavras-chave: estado neoliberal; planejamento urbano; planejamento neoliberal; plano diretor; Porto Alegre.

Abstract

On the 20th anniversary of the City Statute, a national phenomenon is perceived: the review of master plans. The study aims to investigate the effects of advanced neoliberalism on master plans based on the experience of Porto Alegre/Rio Grande do Sul. The methodology is a case study informed by participant observation and consultation of documents and media. Systematization was carried out through temporal reconstruction and content analysis. The theoretical framework explores the neoliberal state and project-based planning. The results indicate the implementation of the minimal state; focus on the productive city under financialization; the socio-environmental tone of the 2030 Agenda; authoritarianism and the planning of trends and leverage applied by project-based planning, producing the fragmentation of the master plan.

Keywords: neoliberal state; urban planning; neoliberal planning; master plan; Porto Alegre.



Introdução

No marco dos 20 anos do Estatuto da Cidade, constata-se o fenômeno nacional de cidades em situação de revisão de Planos Diretores (PDs). Rio de Janeiro, São Paulo, Natal, Florianópolis e Porto Alegre são algumas das capitais que estão em processo ou que concluíram, recentemente, a tarefa. O fenômeno, no entanto, não se resume às capitais e se estende às cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes que compõem o quadro de revisão a cada dez anos.

O Estatuto foi aprovado em 2001, 13 anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e um ano antes da conclusão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período de afirmação do neoliberalismo como modelo econômico no estado brasileiro. Este momento foi marcado pela adoção de políticas de abertura para o mercado internacional, de desregulação do mercado interno, de contenção de gastos públicos, de privatização de empresas estatais e, ainda, de terceirização e descentralização administrativa. Se, por um lado, a aprovação do Estatuto da Cidade representa uma vitória de movimentos sociais e da sociedade civil, por outro, representa a introdução do ideário neoliberal sob a produção das cidades. Assim, a publicação *Cidades em disputa* (Silva et al., 2021) coloca em panorama as dificuldades de implementação de revisão e de elaboração de planos diretores participativos no Brasil atualmente.

No marco do Estatuto, destacam-se duas questões centrais hoje: (1) a descentralização da atribuição de planejamento urbano, que passa a ser competência das administrações municipais; e (2) a figura do plano diretor como instrumento máximo definidor da política urbana local. Nesse quadro, a autonomia dos

municípios, uma vez fruto do processo de re-democratização do país, atualmente serve à lógica concorrencial entre cidades, pautada pela atração de investimentos e pela busca de posição favorável no *ranking* de cidades nacional e mundial.

O momento, no entanto, não é o do estado neoliberal do início do milênio, mas de um estado neoliberal avançado, representado pela expansão e pelo aprofundamento das práticas gerencialista e empreendedoras, assim como pelo aprofundamento da desigualdade social. Diante desse cenário, o objetivo do artigo é investigar os efeitos do ideário neoliberal avançado sob a revisão de planos diretores no Brasil, a partir da experiência de Porto Alegre/RS.

A estratégia da pesquisa adotada foi a de estudo de caso único. Um estudo de caso é “uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real e, especificamente, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos” (Yin, 2002, p. 29). Identifica-se Porto Alegre como um caso instrumental (Stake, 1995), pois, a partir dele, é possível levantar questões referentes ao tema. Nesse sentido, é um caso de interesse secundário, uma vez que tem papel de suporte para a compreensão de um fenômeno que se demonstra para além dele.

A escolha de Porto Alegre justifica-se por sua posição pioneira no cenário nacional, seja pela implementação das pautas oriundas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no período 1989-2004, seja pela consolidação de um planejamento neoliberal a partir de 2005. No primeiro período, destacam-se a experiência do Orçamento Participativo (OP), a realização do Fórum Social Mundial (FSM), a urbanização de favelas em áreas centrais e o

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de 1999. O PDDUA antecipou o uso de instrumentos fruto das discussões do MNRU e, posteriormente, consolidados no Estatuto da Cidade.

A partir de 2005, especificamente durante os preparativos e a adequação da cidade para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol Fifa 2014, práticas gerencialistas e empreendedoras ganham destaque. A realização do megaevento difundiu a imagem da cidade para o mundo, ao mesmo tempo que foi responsável pela difusão de uma abordagem mercadofila de produção do espaço urbano. De 2014 para cá, houve o cancelamento temporário do OP, o cerceamento da participação social e a revisão do PDDUA que não se consolidou, ainda que caminhos importantes tenham sido conduzidos pela administração municipal, que serão explorados aqui.

A coleta de dados foi realizada a partir de observação participante em reuniões, grupos de trabalho e seminários envolvendo sociedade civil, técnicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e conselheiros do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), audiências no Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS), consulta a documentos e sites oficiais, mídias e redes sociais. O recorte temporal da pesquisa é de 2016 a 2022.

A sistematização dos dados coletados ocorreu por meio da criação de linha do tempo e da indicação de temas aos quais os fatos se referem. A análise de conteúdo enfocou a caracterização dos eventos bem como sua análise rítmica (Lefebvre, 2007), definidas por: (a) repetição (de movimentos, gestos, ações, situações, diferenças); (b) interferências entre processos lineares ou cíclicos; e (c) o nascimento, crescimento, auge, declínio e fim.

O artigo é organizado em duas partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira apresenta o aporte teórico sobre estado neoliberal, planejamento neoliberal e planejamento por projetos. A escolha de autores estrangeiros se justifica pela compreensão de que se trata de um fenômeno global que incide sobre a escala local. A segunda parte apresenta o estudo de caso, a partir do qual se discutem os efeitos desses ideários aplicados à cidade de Porto Alegre.

Planejamento neoliberal e planejamento por projetos

O estado neoliberal surge da formulação de novas bases para o capitalismo, em oposição ao estado keynesiano de bem-estar. Paulani (2006, p. 71) argumenta que o receituário formulado “não passaria pelo desenvolvimento e/ou aprimoramento de uma teoria econômica que pudesse ser usada como arma na demonstração da superioridade do mercado e da sociedade que ele forjava”. Segundo Harvey (2008, p. 75), o estado neoliberal, teoricamente, “deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, ao regime de direito e às instituições de mercado de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais” sob a crença de que o livre mercado seria capaz de eliminar a pobreza tanto em escala local como global.

No entanto, o autor expõe as contradições e tensões entre a teoria e a prática. A primeira delas diz respeito ao fetiche pela tecnologia e inovação: “a crença de que para todo e qualquer problema há um remédio

tecnológico” (ibid., p. 79). A competição e o empreendedorismo se baseiam na necessidade constante da criação de novos produtos e novas formas de produção, ainda que a partir da destruição de mercados e formas de organização preexistentes. O ideário das *smart cities* (Townsend, 2013), a uberização dos serviços urbanos, considerando o cidadão como cliente, expõem o abismo que existe entre aqueles que detêm os meios financeiros para acessá-los e aqueles que não os têm.

A segunda tensão que merece destaque é a “contradição entre o individualismo possessivo sedutor, mas alienante e o desejo de uma vida coletiva dotada de sentido” (Harvey (2008, p. 80). A liberdade do pequeno empreendedor o isola, ao mesmo tempo que acompanha o desmonte de sindicatos de trabalhadores e de organizações comunitárias. Nesse sentido, para o projeto neoliberal dar certo, é necessário o desmonte da governança democrática com a atuação de diferentes agentes, sindicatos, entidades, associações de bairro, etc. Essa tensão tem impacto direto no debate sobre a revisão de planos diretores realizados a partir de processos participativos, como estipulado no Estatuto da Cidade.

A terceira tensão também explora a relação entre democracia e autoritarismo. Segundo Harvey (ibid., p. 80) os neoliberais preferem apoiar-se em “instituições não democráticas e que não prestam contas a ninguém (como o Banco Central Norte-Americano e o Fundo Monetário Internacional) para tomar as decisões essenciais”. As agências internacionais como o FMI desempenham papel importante na difusão das práticas neoliberais para o mundo, em especial para os países

periféricos. No que diz respeito ao desenvolvimento urbano, destacam-se a ação do Banco Mundial, do Banco Ibero-Americano de Desenvolvimento (BID), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), entre outros.

Destaca-se, por fim, a relação entre estado mínimo, estado fraco e estado forte. Segundo o receituário, para o livre mercado e o livre comércio operarem, o estado deve deixar o caminho livre de amarras e imposições, deve, igualmente, diminuir a máquina pública e os gastos públicos com infraestrutura e corpo técnico, afinal o estado mínimo tem sua atuação regulatória diminuída. No entanto, para que o livre comércio e, por conseguinte, a restauração do poder de classe aconteçam, o estado não deve ser fraco. Um estado fraco causa instabilidades política e econômica nada favoráveis aos negócios e à acumulação flexível (Harvey, 2011) no atual estágio do capitalismo. Estado forte é, portanto, um estado que tem uma máquina de repressão às vontades democráticas ao seu dispor e, também, a capacidade financeira de socorrer bancos e grandes empresas que podem vir a falir devido ao seu apetite especulativo de crescimento econômico (Harvey, 2008).

Não por acaso, Harvey (ibid., p. 92) aponta para o neoconservadorismo como a resposta para o estado neoliberal, uma vez que este seja “compatível com o programa neoliberal de governança pela elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado”. É este o movimento que pode ser percebido em diversos países, com a ascensão de uma extrema-direita associada ao neoconservadorismo que busca restaurar:

[...] os valores morais centrados no nacionalismo cultural, na retidão moral, no cristianismo (de uma certa modalidade evangélica), nos valores familiares e em questões de direito à vida, assim como no antagonismo a novos movimentos sociais como o feminismo, os direitos homossexuais, a ação afirmativa e o ambientalismo. (Ibid., p. 94)

As palavras de Harvey (2008) parecem a descrição precisa da propagação dos valores morais que o bolsonarismo apresenta à sociedade brasileira. No entanto, o autor formulou tais questões a partir das alianças estabelecidas pelo governo Reagan na década de 1970, nos EUA.

Foi também nos anos 1970 que a administração pública passou a adotar práticas empresariais, denominadas gerencialismo,¹ por meio do movimento *Reinventando o Governo*, que tem Osborne e Gaebler (1993) como principais autores.²

Destacam-se, de acordo os autores, algumas características necessárias para a reinvenção dos governos: (1) governo catalisador; conduzir e orientar em vez de prestar serviços – privatizações, terceirizações e parcerias público-privadas (PPPs); (2) governo competitivo, por introduzir a competição na prestação de serviços, estimular a inovação e a qualidade, bem como fortalecer as organizações; (3) governo orientado por missões, flexibilizações e planejamento estratégico; (4) governo de resultados, financiando resultados (e não recursos); (v) governo empreendedor, gerando receitas, e não despesas; e (6) governo orientado para o mercado, induzindo mudanças através do mercado, já que as cidades são agregados vastos e complexos de pessoas nas quais cada indivíduo se ajusta ao comportamento do outro com base em incentivos e informações; portanto, devem ser estruturadas como mercados (ibid.).

Note-se que a transição do sistema fordista para o capitalismo avançado, com sua economia baseada em capital fluante e em atividades do setor terciário, transforma o papel das cidades: não mais são apoios para o desenvolvimento de atividades produtivas, mas são matérias-primas para a acumulação de capital (Harvey, 2006). Na mesma direção, Logan e Molotch (1993) consideram que o espaço é matéria-prima para a produção de riqueza e de poder para quem o detém, sob a lógica de uma máquina de crescimento capaz de aumentar a renda agregada e assegurar riquezas para as elites que utilizam o consenso do crescimento para eliminar qualquer visão alternativa de organização. A financeirização das cidades, associada ao modelo de acumulação flexível (Harvey, 2011), indica ainda outras formas de investimento e de geração de mais-valia a partir do espaço urbano.

Para Harvey (2006, p. 174), o governo empreendedor adota uma postura que gere um ambiente favorável aos negócios, levando a cabo o receituário de que “os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico” (ibid., p. 176). Vale destacar que a afirmação do autor acerca da fórmula de sucesso é compreendida, consensualmente, em ambientes de partidos políticos e ideologias distintas.

Assim, é necessário refletir sobre o planejamento urbano no contexto do estado neoliberal. É possível falar em planejamento urbano neoliberal ou estaria o planejamento urbano em processo de crise e perda de relevância? Para pensar sobre estas questões, recorre-se à definição de planejamento definida por Matus, em entrevista a Huertas:

[...] planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. [...]. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro [...] serve como suporte de decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. É a *mão visível* que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a *"mão invisível"* é incompetente, ou não existe. (Huertas, 1996, p. 12; grifo nosso)

Nessa passagem, Matus posiciona o planejamento claramente como a mão visível, em oposição à mão invisível do mercado defendida pelos neoliberais. Desse ponto de vista, no neoliberalismo não se planeja, mas se organiza o mercado para a maximização dos lucros, relacionada às práticas especulativas que vêm, usualmente, acompanhadas das garantias de segurança para o setor privado.

Baeten (2018) destaca que planejamento urbano neoliberal significa compreender as formas regulatórias relacionadas ao estado neoliberal, sendo estas inclusive o desmantelamento

das regulações urbanísticas impostas ao mercado da construção civil. O autor recorre a diferentes autores para buscar uma definição do que seria este planejamento neoliberal, sintetizado aqui como uma ideologia hegemônica que promove a superioridade das soluções do mercado e, para tanto, opera na reestruturação da relação entre os donos do capital privado e o estado, priorizando o desenvolvimento urbano vinculado ao crescimento econômico, baseando-se na crença das virtudes do mercado e dos limites de intervenção do estado.

Ao tratar dessas questões, Souza (2010), baseando-se em Brindley, Rydin e Stoker (2004), refere-se ao planejamento mercadófilo, dividindo-o em três subtipos: planejamento de tendência, planejamento de facilitação e planejamento de administração privada, conforme sintetizados no Quadro 1.

Para Souza (2010, p. 136):

[...] todos os três rompem com o espírito regulatório ainda francamente hegemônico nos anos 1970, na medida em que deixam de tentar domesticar ou disciplinar o capital, para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos.

Quadro 1 – Subtipos de planejamento mercadófilo

Planejamento de Tendência	Embora se baseie em regulamentações, estas devem atender a interesses privados e às políticas de uso do solo, indo ao encontro das tendências e forças do mercado.
Planejamento de Facilitação	O setor público deve estimular mercados enfraquecidos através, por exemplo, da redução de impostos e taxas, doação de terras, venda de terrenos a preços abaixo do mercado.
Planejamento da Administração Privada	O setor público transfere ao setor privado a gestão de processos de renovação urbana de áreas específicas.

Fonte: elaborado com base em Brindley, Rydin e Stoker (2004).

Ocorre a participação do setor privado em parceria com o setor público e a diminuição da participação social e da presença do estado no planejamento e na gestão urbana.

Nesse sentido, observa-se a mudança de uma forma de planejamento, por um planejamento por partes, por meio do desenvolvimento de projetos urbanos na busca de resultados específicos e especulativos. Segundo Avitabile (2005), o planejamento por projeto se associa, progressivamente, à noção de estratégia urbana e PPP, porque busca resultados imediatos e valoriza a capacidade de empreender, contando com um projeto de cidade ao qual é agregada uma abordagem que integra formas urbanas e paisagem, categorias ausentes no planejamento regulatório. Ou seja, mesmo existindo um projeto de cidade mais amplo, os projetos urbanos (ou Grandes Projetos Urbanos) são desenvolvidos para áreas específicas da cidade, na expectativa de que seus efeitos abranjam o território como um todo ou parte dele.

Entende-se projeto urbano como uma prática de intervenção urbana central para a produção da cidade neoliberal, pois renova e cria meios para ampliar a instrumentalização do espaço a serviço da acumulação de capital. Assim, a expectativa de benefícios para além do seu território específico integra um campo totalmente especulativo, uma vez que não são previstas atividades de monitoramento, controle e redução de danos durante a sua elaboração (Oliveira, 2018).

Ascher (1992) aponta para o planejamento de resultados sob o qual se pensa a cidade aos pedaços e para períodos curtos, uma vez que projetos concebidos a longo prazo podem entrar em descompasso com os interesses do mercado. Da mesma forma, Borja e Castells

(1997) criticam instrumentos de planejamento urbano rígidos como os planos reguladores, que não correspondem mais às necessidades econômicas e sociais dos novos tempos. Os autores identificam que o papel do Estado é o de promover a realização de projetos urbanos que acelerem processos de aprovação de projetos urbanísticos-arquitetônicos, por meio de estratégias como a flexibilização de normas, não desperdiçando as oportunidades apontadas pelo mercado. Sob esse ideário:

[...] o neourbanismo privilegia os objetivos, os resultados a serem obtidos, e incentiva os atores públicos e privados a encontrar modalidades de realização desses objetivos, os mais eficientes para a coletividade e para o conjunto de agentes. Isso demanda novas maneiras de formular projetos e de regulamentação. (Ascher, 2010, p. 94)

A noção de planejamento por projetos ou de resultados é, portanto, contraditória à noção de planejamento compreensivo e integral, que tem, no seu núcleo duro, a busca pelo equilíbrio do desempenho do território, das suas infraestruturas, densidades e ocupações, de modo a propiciar uma vida justa e igualitária nas cidades.

O caso de Porto Alegre

A descrição e a análise do estudo de caso de Porto Alegre se organizam nas seguintes partes: ciclos de início da revisão do PDDUA; participação de universidade e agências internacionais; dificuldades de participação social; e planejamento por projetos.

Ciclos de início da revisão do PDDUA

Porto Alegre apresentou sucessivas tentativas frustradas de deflagrar o processo de revisão do PDDUA. O Quadro 2 apresenta o ritmo cíclico com periodicidade anual (com exceção de 2018), identificado a partir de momentos que

indicaram para a sociedade o início dos trabalhos: a realização de seminários públicos, consultas *on-line*, Instruções Normativas (INs), assinaturas de memorandos e carta acordo com Pnud, chamada da sociedade civil para composição de Grupos de Trabalho (GTs), contratação de consultoria.

Quadro 2 – Ciclos de início da revisão do PDDUA (2016-2022)

2016	DEZ. 1º SEMINÁRIO DO PLANO DIRETOR. Organizado pelos técnicos e pelos conselheiros do CMDUA, ocorreu no último mês da gestão que se encerrava, pautando a necessária revisão do PD para a gestão que assumiria a seguir. No evento, foi realizado um resgate histórico do planejamento de Porto Alegre.
2017	OUT. CMDUA DEFINE TEMAS PRIORITÁRIOS. DEZ. PROMESSA DE INÍCIO DA REVISÃO DO PDDUA. Em reunião na Comissão de Saúde e Meio Ambiente (Cosmam) da Câmara de Vereadores, secretário indica a importância do uso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Organização das Nações Unidas (ONU) para acessar linhas de crédito para contratação de consultoria.
2018	NÃO HÁ REGISTRO DE ATIVIDADES
2019	AGO. PMPA e ONU-Habitat assinam Memorando de Entendimento. Pacto Alegre apoia. AGO.-DEZ. GT COM ENTIDADES DO CMDUA, MP-RS E UNIVERSIDADES. SET. 1ª CONSULTA ON-LINE VIA OP DIGITAL. Conta com apenas 126 respondentes. OUT.-NOV. OFICINAS TERRITORIAIS. Realização de apenas uma oficina por Região de Gestão e Planejamento (RGP) do CMDUA, com total de oito oficinas. DEZ. ASSINATURA DA CARTA ACORDO ENTRE PMPA E PNUD, Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério de Relações Exteriores (MRE). Acordo de cooperação técnica para elaboração da revisão do PDDUA. O valor do contrato foi de aproximadamente R\$11 milhões, sendo 30% dos serviços de responsabilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e 70% de consultores privados pelo Pnud, de acordo com Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCTI).
2020	MAR. INÍCIO DA PANDEMIA DA COVID-19 EM PORTO ALEGRE. MAR. RECOMENDAÇÃO DO MP. Suspensão temporária do processo enquanto perdurar o estado de emergência sanitária em razão da pandemia. JUN. INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) 15/2020. Suspende todas as atividades de revisão, com exceção das atividades de atribuição exclusiva do Executivo Municipal. (Porto Alegre, 2020). DEZ. 2020 DATA LIMITE PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR. Deve acontecer a cada dez anos, conforme o Estatuto da Cidade.
2021	FEV. INSTRUÇÃO NORMATIVA 04/2021. Institui o procedimento para a revisão do PDDUA (Porto Alegre, 2021).
2022	MAIO NOVA CONSTITUIÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO (GT) CONSULTIVO NO CMDUA. A IN 04/2021 reduz o papel do Conselho de Deliberativo para Consultivo no que diz respeito aos GTs. AGO. RETOMADA DE ATIVIDADES PRESENCIAIS com exposição interativa: resultados das oito oficinas territoriais realizadas em 2019. AGO.-OUT. 2ª CONSULTA PÚBLICA ON-LINE. SET. ERNEST YOUNG (EY) CONTRATADA PELO PNUD para subsidiar os trabalhos de revisão. NOV. ENCONTRO COM REPRESENTANTES DO GT-CONSULTIVO DA REVISÃO DO PD. Na ocasião, fala-se em regularização fundiária, mas com mapas que não identificam os assentamentos informais em Porto Alegre (PoA). NOV. SEMINÁRIO de apresentação do Pnud e da EY. Prioridade para inscrição de técnicos. Não houve espaço para debate, apenas para perguntas feitas por escrito.
2023	AGO. NOVO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA REVISÃO.
2024	JUN. NOVO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA REVISÃO.
2025	2025. É O NOVO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA REVISÃO, sem mês definido.

Legenda: **PARTICIPAÇÃO SOCIAL** PMPA MP **PRAZO DE CONCLUSÃO**

Fonte: elaborado com base em Plano Diretor (2022), Porto Alegre (2021), Prefeitura (2022), Rio Grande do Sul (2020), Scmazzone (2017), Smams (2022) e Suptitz (2022a).

Apesar da quantidade de eventos ao longo dos últimos seis anos, pouco avanço pode ser percebido, uma vez que seminários, consultas *on-line* e formações de GTs aconteceram sem metodologia de encadeamento de resultados, perdendo-se os acúmulos de participação social no processo. O ciclo de nascimento, crescimento, auge e fim das etapas de revisão não se realizam; nem mesmo a etapa de diagnóstico foi concluída.

Destacam-se os anos de 2019 e 2022 como períodos de maior volume de esforços que causaram a sensação de que a revisão, de fato, sairia do papel. No ano de 2019, houve a promessa do processo de revisão em até um ano, de modo a garantir a aprovação pelos vereadores em exercício, uma vez que a gestão se encerraria em 2020. No entanto, no início de 2020, casos de covid-19 são detectados em Porto Alegre, sendo as atividades presenciais suspensas.

As reuniões do CMDUA passaram a ser realizadas de forma remota. O MP emite recomendação de suspensão das atividades que envolvem a participação social, destacando a continuidade do trabalho por parte do Executivo Municipal (Rio Grande do Sul, 2020). Levantamentos e análises técnicas para elaboração do diagnóstico poderiam ser realizados com menor prejuízo ao calendário da revisão, entretanto, não aconteceram. Nos anos de 2020 e 2021, as atividades promovidas pelo executivo foram quase nulas, uma vez que a estratégia foi de concentrar esforços na elaboração de outros planos e projetos, como se verá a seguir. Finalmente, em 2022, renovaram-se as expectativas de deflagração da revisão, marcada, principalmente, pela contratação da consultoria internacional da Ernest Young (EY).

É possível identificar diversas razões para os sucessivos atrasos no início da revisão: falta de motivação política, uma vez que a gestão 2017-2020 demorou dois anos para deflagrar o processo e extinguiu a Secretaria de Urbanismo, reorganizada em Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Smams) e Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (Smim); desvalorização dos técnicos na gestão 2017-2020 e aplicação dos preceitos do estado mínimo (Harvey, 2008); a equipe da prefeitura envolvida nos trabalhos de revisão do plano era composta por apenas sete técnicos; houve a priorização de recursos para contratação de consultoria internacional e de cargos comissionados em vez de investimentos públicos alocados na reestruturação do corpo técnico da municipalidade; por fim, a pandemia tem parte na desestruturação no processo, porém, 2020 deveria ter sido o ano de finalização, e não de início do processo.

Ao final de 2024, o prefeito anuncia o adiamento da conclusão da revisão do PDDUA para o ano de 2025, sem mês definido. A justificativa foi a realização das eleições municipais.

Participação de universidades e agências internacionais

Em 2017, ao final do primeiro ano de gestão municipal e de vereança, a Cosmam da Câmara de Vereadores convida o Executivo para debater a revisão do PDDUA. Na ocasião, o secretário em exercício apresentou a possibilidade de alinhamento da revisão aos ODS da Agenda 2030, desenvolvida pela ONU, como estratégia de acesso às linhas de investimento.

Após um ano e meio de tratativas, o financiamento, no valor de R\$ 10,64 milhões, foi aprovado pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Os recursos foram destinados para a Cooperação Técnica Internacional (CTI), assinada com o Pnud/ONU, consolidada poucos meses antes (Carneiro, 2020). O projeto – intitulado *POA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável* – foi firmando entre: PMPA, Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério de Relações Exteriores (MRE) e Pnud-ONU, tendo como objetivos:

[...] dar subsídios para aperfeiçoar a gestão do planejamento urbano e para promover o desenvolvimento integrado e sustentável do município, com base nos princípios da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis. (Ministério das Relações Exteriores, 2019a)

Segundo o embaixador brasileiro Rui Pereira, “o Pnud é um dos principais, se não o principal parceiro do Brasil em cooperação internacional do Brasil” (Fala..., 2019). Ele complementa:

a ONU-Habitat é a agência especializada das Nações Unidas em temas urbanos. Seria muito difícil para qualquer área metropolitana brasileira, encontrar parceiros de melhor qualificação para o desenvolvimento desse projeto. (Ibid.)

Na ocasião, o embaixador expôs que Porto Alegre adota uma posição inovadora em face de outras áreas metropolitanas do Brasil ao alinhar a Agenda 2030 com a revisão do PDDUA, afirmando: “a incorporação da Academia através da UFRGS é também um elemento de garantia de qualidade dos trabalhos que se vão realizar” (Ministério das Relações Exteriores, 2019b).

A menção à Universidade se dá no fato de o PCTI, assinado entre PMPA e Pnud, prever a UFRGS como responsável por subprodutos que correspondiam a 30% do valor total (Brasil, 2019). Na ocasião, a UFRGS apresentou duas propostas de equipes de professores distintas. A equipe rejeitada pela PMPA contava com profissionais com experiência em participação social e leitura técnica da cidade, enquanto a equipe vencedora era composta, na sua maioria, por professores que integram o Pacto Alegre,³ cujo coordenador também coordenava a equipe vencedora, tornou-se secretário de inovação meses antes do cancelamento da Interação Acadêmica (IAP) entre Pnud e UFRGS.

O Pacto Alegre conta com dois projetos em desenvolvimento que se relacionam diretamente ao plano diretor. O primeiro, *Licenciamento Expresso POA*, trata da digitalização do processo de licenciamento da construção de edificações, propondo uma inversão de valores, pois prevê a liberação para construção e posterior fiscalização, delegando as responsabilidades exclusivamente para o empreendedor. O segundo projeto, *Diretrizes Urbanas Inovadoras – Interação com o Plano Diretor*, visa dar suporte técnico para a revisão do PDDUA (Pacto Alegre, 2022).

Desse modo, é possível afirmar que o Pacto Alegre representa a Universidade na coalizão para o crescimento (Logan e Molotch, 1993) em que estado, elites, mídia e universidade se unem para adotar uma postura empreendedora diante do desenvolvimento econômico. A PMPA previa, desde o início, a parceria com este grupo em específico da UFRGS, o Pacto Alegre. Os trâmites e o cancelamento evidenciam essa intenção e indicam como a gestão municipal quer focalizar o novo plano diretor.

Quadro 3 – Tramitações entre PMPA-PNUD-UFRGS-EY

2017	DEZ. PROMESSA DE INÍCIO DA REVISÃO DO PDDUA. Em reunião na Cosmam, secretário indica a importância do uso das ODSs-ONU para acessar linhas de crédito para contratação de consultoria.
2019	AGO. PMPA e o ONU-Habitat assinam Memorando de Entendimento. Pacto Alegre apoia. AGO. PACTO ALEGRE REALIZA 1º ENCONTRO do projeto integrado ao plano diretor. DEZ. ASSINATURA DA CARTA ACORDO ENTRE PMPA E PNUD, ABC E MRE. Acordo de cooperação técnica para elaboração da revisão do PDDUA. O valor do contrato foi de aproximadamente R\$ 11 milhões, sendo 30% dos serviços de responsabilidade da UFRGS e 70% de consultores privados pelo PNUD, de acordo com PCTI
2020	JUN. BRDE APROVADO FINANCIAMENTO para contratação de consultoria no valor de R\$ 10,64 milhões. NOV. CHAMADA INTERNA NA UFRGS para interessados em compor equipes para a IAP no Projeto <i>POA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável</i> .
2021	JAN. UFRGS ENTREGA PARA PMPA DUAS PROPOSTAS para realização de IAP referentes a 30% do PCTI firmado entre PMPA e PNUD. FEV. 1ª REVISÃO SUBSTANTIVA DO PCTI. MAR. PMPA DEFINE A EQUIPE VENCEDORA que apresenta escopo de trabalho diferente do definido no PCTI. Este precisa passar por revisão em diferentes instâncias, inclusive no Ministério das Relações Exteriores, por se tratar de uma cooperação internacional. JUN. É ABERTA IAP ENTRE UFRGS E PNUD. NOV. 2ª REVISÃO SUBSTANTIVA DO PCTI.
2022	ABR. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (CONSUN) REPROVA UMA DAS PROPOSTA DA UFRGS e envia para faculdade de arquitetura para avaliação de mérito. ABR. PMPA DECIDE TIRAR A UFRGS DO PROCESSO DE REVISÃO. ABR. VICE-REITORA NEGA ATRASO e solicita ao prefeito que reconsidere a retirada da UFRGS do processo. Secretário da Smamus reitera decisão da PMPA. SET. ERNST YOUNG CONTRATADA PELO PNUD para subsidiar os trabalhos de revisão. NOV. 1º SEMINÁRIO POA 2030 de apresentação do Pnud e EY. Prioridade para inscrição de técnicos. Não houve espaço para debate, apenas perguntas feitas por escrito.

Legenda: **PARTICIPAÇÃO SOCIAL** PMPA PNUD-UFRGS

Fonte: autores, com base em Brasil (2019), Brasil (2021a), Brasil (2021b), Brasil (2022), Carneiro (2020), Pacto Alegre (2022), Prefeitura (2022), Scomazzon (2017), Suptitz (2022a), Suptitz (2022b), Suptitz (2022c).

Como demonstrado no Quadro 3, após trâmites entre UFRGS e PMPA, o Executivo optou pelo cancelamento do acordo. A justificativa da PMPA foi a morosidade da Universidade, no entanto, o cancelamento ocorreu logo após o Conselho Universitário (Consun) ter reprovado a IAP proposta pela equipe escolhida pela PMPA. A reprovação se deu pela falta de isonomia no tratamento aos professores proponentes e pela falta de representação de profissionais de diversas áreas do conhecimento

na composição da equipe vencedora, conforme esperado para uma ação de planejamento urbano (Brasil, 2022).

Uma vez encerradas as tratativas entre Pnud-PMPA-UFRGS, o Pnud busca a contratação de equipe apta a prestar consultoria. O órgão contrata empresas pré-qualificadas: Accenture, Ove Arup and Partners International, Atos IT Services, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernest & Young et Associates, Everis, KPMG Advisory, PricewaterhouseCoopers.

Segundo apresentação do Pnud no Seminário da Revisão do PD, em 2022, essas empresas trabalham com as seguintes áreas: consultoria em gestão no setor público; gestão de mudança organizacional; licitação e cadeia de fornecedores; gestão de programas e projetos; saúde; meio ambiente; finanças; auditoria e garantias.

A EY foi a única candidata. No *site* da empresa sediada na Inglaterra, não há o serviço de planejamento urbano. O que mais se aproxima dele é a linha de “governo e setor público: construindo um mundo melhor para o governo e cidadãos” (Ernst Young, 2022). A coordenadora da Planejamento Urbano afirma que “a contratação de uma empresa com renome internacional, com experiência em trabalhos semelhantes em complexidade e dimensão, aponta para um caminho de sucesso e boas perspectivas para o planejamento urbano de Porto Alegre” (Bisol, 2022).

Durante o 1º Seminário PoA 2030, o ATUA POA – TODXS NÓS, coletivo de entidades organizado para discutir a revisão do PDDUA, entregou à EY e ao Pnud um conjunto de documentos contendo as demandas e as propostas da sociedade civil organizada e mobilizada de Porto Alegre. No momento da entrega – depois publicamente – foi anunciado que tanto Pnud quanto EY não teriam contato com a sociedade porto-alegrense. O cenário do palco (Figura 1) era composto por cubos que representam os ODSs da Agenda 2030, no entanto, a tônica das falas focou o plano diretor como base para criação de uma cidade produtiva e com valorização do mercado imobiliário.

Ao ser questionado sobre o que seria a cidade produtiva na periferia, a resposta da EY foi dada com base na experiência da renovação dos centros históricos com inclusão de habitação social por meio do mercado

Figura 1 – 1º Seminário POA 2030



Fonte: registro dos autores.

imobiliário. No discurso de abertura do Seminário, o prefeito expõe as necessidades de apenas uma entidade da sociedade civil, o Sindicato da Construção Civil (Sinduscon), deixando claro o setor da sociedade que valoriza e com quem dialoga. Ou seja, todos os caminhos passam pela produção de um ambiente favorável para o setor – enquanto, para a periferia, não há respostas.

Constata-se, portanto, as seguintes questões: (1) os ODSs, ainda que parte do cenário, não são incorporados no discurso e objetivos reais do plano, servindo como justificativa de acesso à recursos; (2) a PMPA, ao firmar acordo com Pnud e EY, apoia-se em instituições não democráticas que não prestam conta à sociedade (Harvey, 2008, p. 80), em um processo que deve ser essencialmente participativo; (3) as evidências de planejamento neoliberal (Baeten, 2018), pois preveem a superioridade das ações de mercado, priorizando o desenvolvimento urbano vinculado ao crescimento econômico de parceiros selecionados.

Dificuldades de participação social

As dificuldades de participação social são anteriores à entrada do Pnud e EY. Oliveira, Marx e Oliveira Filho (2021) destacam os atrasos da revisão, o cerceamento de participação social e de atores sociais que se mobilizaram na luta pelo direito à cidade, com destaque para o coletivo ATUA POA – TODXS NÓS e para a realização dos Planos Populares de Ação Regional (PPARs).⁴

Em 2019, por pressão dos PPARs, a PMPA realizou apenas uma oficina territorial por RGP. Após a retomada dos processos participativos,

pós-pandemia, foram realizadas exposições itinerantes nas regiões, com cartazes que demonstraram os resultados obtidos.

Em maio de 2022 foram anunciadas a realização de 24 oficinas entre agosto de 2022 e março de 2023 (Czarnobay, 2022). A PMPA considera os eventos de exposição como parte de oficinas participativas. Foram realizadas oficinas temáticas e territoriais nos GTs, organizadas por recomendação do Ministério Público (MP) (Suptitz, 2022b).

Esses GTs foram divididos em duas categorias: Consultivo Técnicos (GT-CT) e Grupo de Trabalho das Regiões de Planejamento (GT-CR). Ambos, originalmente, com formação de conselheiros do CMDUA, mas com abertura para novas representações. A ação resulta na perda de relevância dos conselheiros, por ocuparem o mesmo espaço que pessoas sem atribuição representativa e pela redução do seu papel de deliberativo para consultivo. Sobre a condução dos GTs, são feitas as seguintes críticas: formato *on-line* em horário de trabalho; repetição sistemática das apresentações; carência de metodologia participativa para as reuniões; ausência de indicação de sistematização dos resultados.

Retoma-se o envolvimento de Pnud e EY. Originalmente, o PCTI entre PMPA e Pnud previa atividade de estruturação dos processos participativos com estratégias de comunicação para mobilização social; elaboração de metodologia; organização e relatoria de oficinas (territoriais, técnicas, temáticas e internas); consulta *on-line*; audiências públicas e conferência (Brasil, 2019, p. 10). Estes subprodutos estavam a cargo da UFRGS antes da suspensão do acordo. Atualmente, são de responsabilidade da equipe técnica da PMPA.

Quadro 4 – Participação social e estratégias de mobilização social

2016	DEZ. 1º SEMINÁRIO DO PLANO DIRETOR. Organizado pelos técnicos, ocorreu no último mês da gestão que se encerrava, pautando a necessária revisão do PD para a gestão que assumiria a seguir. No evento, houve um resgate histórico do planejamento de Porto Alegre
2017	OUT. CMDUA DEFINE TEMAS PRIORITÁRIOS. HIS (Habitação de Interesse Social) não faz parte. NOV. DECLARAÇÃO DO PREFEITO: “ <i>Não será ninguém mais do que a elite da comunicação, a elite empresarial e a elite política que farão as reformas tão necessárias. Delegar isso ao ‘seu João’ e à ‘Dona Maria’ é irresponsabilidade.</i> ”.
2018	MAR. ELEIÇÕES CMDUA GESTÃO 2018-2020. JUN. POSSE DO MEMBROS DO BIÊNIO 2018-2020 CMDUA, COM MESES DE ATRASO. NOV. INÍCIO DOS PLANOS POPULARES DE AÇÃO REGIONAL. Ação de assistência técnica em planejamento urbano. Cindo das oito RGP participaram do processo. Foram realizadas, em média, seis oficinas por região; no total, aproximadamente, 30 oficinas.
2019	AGO.-DEZ. GT COM ENTIDADES DO CMDUA, MP E UNIVERSIDADES. SET 1ª CONSULTA ON-LINE VIA DO OP DIGITAL. Conta com apenas 126 respondentes. OUT.-NOV. OFICINAS TERRITORIAIS. Realização de apenas uma oficina por RGP, com total de oito oficinas. DEZ. CRIAÇÃO DO ATUA POA – TODXS NÓS: pelo direto à cidade de todxs nós.
2020	MAR. INÍCIO DAS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO VIA MP ENTRE ATUA POA – TODXS NÓS E PMPA. OUT. LANÇAMENTO DA PLATAFORMA DO ATUA POA – TODXS NÓS E PMPA. OUT. CONCLUSÃO DOS PLANOS POPULARES DE AÇÃO REGIONAL
2021	MAIO EXECUTIVO PRORROGA GESTÃO DO BIÊNIO 2018-2020 ATÉ MAIO DE 2022, depois de um ano de atraso na chamada de eleições para CMDUA. SET. RECOMENDAÇÃO MP: RETOMADA DA REVISÃO DO PD E OBSERVÂNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.
2022	MAIO NOVA CONSTITUIÇÃO DE GT CONSULTIVO NO CMDUA. A IN 04/2021 reduz o papel do Conselho de Deliberativo para Consultivo, no que diz respeito aos GTs. MAIO ENCERRADO PRAZO DA GESTÃO DO BIÊNIO 2018-2020, sem a chamada de novas eleições. JUN. CHAMADA PÚBLICA para entidades interessadas em compor o GT-Consultivo. AGO. RETOMADA DE ATIVIDADES PRESENCIAIS com exposição interativa: resultados das oito oficinas territoriais realizadas em 2019. AGO.-OUT. 2ª CONSULTA PÚBLICA ON-LINE. OUT. AMPLIAÇÃO DE ENTIDADES QUE PARTICIPAM DO GT-CONSULTIVO. NOV. ENCONTRO COM REPRESENTANTES DO GT-CONSULTIVO DA REVISÃO DO PD. Na ocasião, fala-se em regularização fundiária, porém com mapas que não identificam os assentamentos informais em PoA. NOV. 1º SEMINÁRIO POA 2030 de apresentação do Pnud e EY. Prioridade para inscrição de técnicos. Não houve espaço para debate, apenas perguntas feitas por escrito. NOV. ATUAPOA – TODXS NÓS entrega, no seminário, documentos e temas prioritários para Pnud e EY. Os temas são: HIS, o caráter do lugar, meio ambiente, gestão e participação. DEZ. AINDA NÃO HOUVE CHAMADA DE ELEIÇÕES PARA O CMDUA. A gestão deveria ter se encerrado em junho de 2020. MP indicou que avaliava como positivo o adiamento de eleições por ocasião da pandemia, mas recomenda retomada dos trabalhos em set. 2021. Após a recomendação, CMDUA tem 14 meses sem chamada de eleições. DEZ. REUNIÃO DO CMDUA COM EY. Conselheiros são convidados a conhecer a equipe de especialistas que irá trabalhar na consultoria para a revisão.
2023	OUT. APÓS AÇÃO POPULAR, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJ-RS) DETERMINA SUSPENSÃO DE FUNCIONAMENTO DO CMDUA E NOVAS ELEIÇÕES EM 90 DIA. NOV. REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIA SOB DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE NÃO VALIDADE por ocasião do CMDUA suspenso e ainda sem eleições. DEZ. PREFEITO ANUNCIA ADIAMENTO DA REVISÃO PARA 2025. Indica a paralização por ocasião das eleições municipais.
2024	JAN.-MAR. REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DO CMDUA. O Conselho estava sem eleições há quatro anos. MAR. ENTIDADES MOVEM AÇÃO NA JUSTIÇA POR TRANSPARÊNCIA NAS ELEIÇÕES E RESPEITO À SUA COMPOSIÇÃO DE ACORDO COM PLANO DIRETOR VIGENTE.

Legenda: **PARTICIPAÇÃO SOCIAL** **MP** **PRESSÃO POPULAR** **PMPA**

Fonte: Autores, com base em ATUA POA – TODXS NÓS (2019), Brum (2018), Em audiência... (2017), Entidades... (2018), Czarnobay (2022), Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento Rio Grande do SUL – IAB/RS (2020), Nota... (2018), Oliveira, Marx e Oliveira Filho (2021), Plano Diretor (2022), Porto Alegre (2021b), Smams (2022), Suptitz (2022e).

Após EY anunciar que não teria contato com a sociedade, os conselheiros do CMDUA são chamados para conhecer os especialistas contratados. Na ocasião, foi anunciada a agenda de trabalho da EY com técnicos da PMPA, investidores e influenciadores. Os conselheiros da Região de Planejamento 1, do IAB-RS e do CAU-RS solicitaram agenda de encontro com os especialistas, sem haver retorno. Destaca-se que o encontro com o CMDUA teve papel de informação, não configurando um encontro que fornecesse subsídios para a revisão. No dia seguinte, EY se encontra com representantes da indústria e do setor da construção civil (Smamus POA, 2022a) e divulgam que:

[...] dentre as visitas técnicas e reuniões com entidades e órgãos públicos municipais foi possível estabelecer uma relação de cooperativismo para a realização do Plano. Agora a empresa irá reunir todas as informações necessárias para produzir o instrumento, assessorando os técnicos da Smamus. (Smamus POA, 2022b)

Ou seja, os subsídios e o cooperativismo aconteceram apenas entre os parceiros selecionados: os de interesse do mercado. Meses depois, EY e PMPA realizaram reunião com a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura do Rio Grande do Sul (Asbea RS), IAB-RS e CAU-RS. Foi solicitada a metodologia de leitura da cidade, mas não houve retorno por parte da EY ou da PMPA.

EY afirma que buscará trabalhar para promover um plano diretor que crie condições para o mercado imobiliário, por meio da “flexibilidade com previsibilidade”. Como EY não atua na área de planejamento urbano diretamente, faz parte da equipe o escritório Forma Urbana, sediado na Argentina, com experiência em arquitetura, projetos urbanos e consultoria para o mercado imobiliário, como ilustrado nas imagens de divulgação de participações em eventos por parte do arquiteto sócio (Figura 2).

Por fim, destaca-se que o CMDUA ficou sem a realização de eleições por quatro anos. A gestão 2018-2020 ficou no poder por seis anos,

Figura 2 – Divulgação de participação em eventos do escritório forma urbana



Fonte: Oficina Urbana, em 2022.

mesmo depois de inúmeras manifestações por parte dos conselheiros sobre o desacordo com a ausência de eleições. Após ação popular, o Tribunal de Justiça do Rio Grande (TJ-RS) determina que a PMPA realize eleições em até 90 dias. De tal forma, a 2ª Conferência de Revisão do PD que apresentou as propostas para o novo PD aconteceu sem efeito legal, uma vez que foi determinada a suspensão das atividades enquanto o CMDUA não tivesse nova composição.

Desse modo, constatam-se: (1) o desmonte da governança democrática (Harvey, 2008) através da falta de promoção de uma participação qualificada e efetiva, não apenas dos que compõem o CMDUA, mas de todos que se agregaram os GTs posteriormente; (2) a aproximação com o autoritarismo (Harvey, 2008) ao reduzir para caráter consultivo o papel dos conselheiros do CMDUA nos GTs e a não realização de eleições do conselho; (3) a presença de um estado forte, como máquina de repressão das vontades democráticas (ibid.), ao desconsiderar o investimento de recursos no desenvolvimento de metodologias participativas; e novamente (4) o apoio em instituições não democráticas (ibid.) ao optar pela falta de diálogo metodológico entre os processos participativos empregados na leitura da cidade a ser desenvolvida por EY, bem como ao acordar com a postura de não contato com a sociedade em geral, apenas com os parceiros selecionados.

Fatiamento do plano diretor: planejamento por projetos

Em meio à decisão do MP de suspender os processos participativos, a PMPA optou por retirar o foco da equipe de trabalho da revisão do plano para colocar esforços na elaboração de dois planos para partes de especial interesse econômico em Porto Alegre: o bairro Centro Histórico e a Região do 4º Distrito.

O Quadro 5 ilustra o andamento desses dois planos. O do Centro Histórico foi aprovado em 2021, e o do 4º Distrito em 2022. Em ambos os casos, há imediata solicitação de aprovação de projetos arquitetônicos de acordo com os novos parâmetros definidos. A repetição das ações e a rapidez de projetos aptos para este procedimento evidencia os interesses dos planos e a lógica do balcão de negócios nas suas formulações.

Em termos gerais, os dois casos preveem: (1) a liberação do regime urbanístico, de modo a atingir flexibilização total, pois podem vir a ser definidos por decreto; e (2) a criação de novos índices de solo criado (sinônimo de outorga onerosa), com a finalidade de ampliação de arrecadação de recursos. Com efeito, são previstos os adensamentos construtivo e populacional, com investimentos em infraestrutura *a posteriori*, uma vez que só acontecerão por meio de aplicação dos recursos oriundos do solo criado dos empreendimentos que optarem por se instalar na região dos

Quadro 5 – Fatiamento do plano diretor

2016	MAIO CONTRATAÇÃO DO Núcleo de Tecnologia Urbana (NTU-UFRGS) para desenvolvimento do Masterplan 4D.
2017	MAR. FINALIZAÇÃO DO MASTERPLAN PORTO ALEGRE 4D. DEZ. PROMESSA DE INÍCIO DA REVISÃO DO PDDUA. Em reunião na Cosmam, secretário indica a importância do uso das ODSs-ONU para acessar linhas de crédito para contratação de consultoria.
2020	MAR. INÍCIO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM PORTO ALEGRE. MAR. RECOMENDAÇÃO DO MP. Suspensão temporária do processo, enquanto perdurar o estado de emergência sanitária em razão da pandemia. JUN. INSTRUÇÃO NORMATIVA 15/2020. Suspende todas as atividades de revisão, com exceção das de atribuição exclusiva do Executivo Municipal (Porto Alegre, 2020).
2021	FEV. INSTRUÇÃO NORMATIVA 04/2021. Institui o procedimento para a revisão do PDDUA. ABR. APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DO PROGRAMA DO CENTRO HISTÓRICO, NO CMDUA. SET. RECOMENDAÇÃO MP: RETOMADA DA REVISÃO DO PD E OBSERVÂNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA. SET. RECOMENDAÇÃO MP: OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DE RESERVA DO PD. NOV. APROVADO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO JAN. SETOR PRIVADO APRESENTA SETE PROJETOS PARA CONSTRUÇÃO NO CH.
2022	JAN. APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS DO PROGRAMA DO 4º DISTRITO, NO CMDUA. AGO. APROVADO O PROGRAMA DO 4º DISTRITO. AGO. APRESENTADO PROJETO DE EDIFÍCIO COM ALTURA DE 130 metros. OUT. PREFEITO SANCIONA A LEI DO PROGRAMA DO 4D. OUT. PMPA APROVA A CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO COM ALTURA DE 117 metros.
2024	JUN. NOVO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA REVISÃO.
2025	NOVO PRAZO PARA CONCLUSÃO DA REVISÃO.

Legenda: **PMPA** **MP** **PRAZO DE CONCLUSÃO** **CENTRO HISTÓRICO** **4º DISTRITO**

Fonte: Autores, com base em Bueno (2018), Empreendimento... (2022), Melo... (2022), Porto Alegre (2020), Porto Alegre (2021a), Rio Grande do Sul (2020), Rio Grande do Sul (2021), Scmazzon (2017) e Suptitz (2022f).

programas. Cientes de que este formato é inviável, a PMPA busca financiamento de bancos internacionais para investimento em infraestrutura. Destaca-se que nenhum deles é chamado de Plano de Bairro ou Plano de Região. A opção foi denominá-los de Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre (PRCHPA) e Programa de Regeneração Urbana do 4º Distrito de Porto Alegre (PRU4DPA), ainda que ambos apresentem alteração de parâmetros urbanísticos e disponibilidade de solo criado.

Na ocasião do envio do PRCHPA para a Câmara de Vereadores, o MP faz recomendação ao executivo para a observância de reserva do plano diretor (Brasil, 2021). Foi um alerta do judiciário para a antecipação de revisão de plano diretor. Na mídia, os programas são denominados como “planos diretores” e o próprio prefeito destaca que a revisão do PDDUA seguirá o formato destes dois programas. Em entrevista o Prefeito afirma:

[...] o tempo pra enfrentar o Centro e o 4º Distrito não dá pra ser 2023, e por isso esses dois recortes. Mas também tem uma visão urbanística do prefeito compartilhada com o vice: penso que a cidade, mesmo tendo um Plano Diretor geral, deveria ter a capacidade de ter muitos 'planos diretores' [...] sou muito favorável as operações consorciadas urbanas, que é fazer um recorte urbanístico e dar a potencialidade para esses bairros. (Velleda e Gomes, 2022; grifos nossos)

[...] a ideia é que seja (o plano diretor) "bastante liberal" e que não se atenha a discussões de altura, como diz ter sido o debate nas revisões anteriores. Contudo, enquanto ela não vem, diz que o Centro não pode esperar, por isso estaria encaminhando projetos que alteram o Plano Diretor atual de forma separada. (Ibid.; grifos nossos)

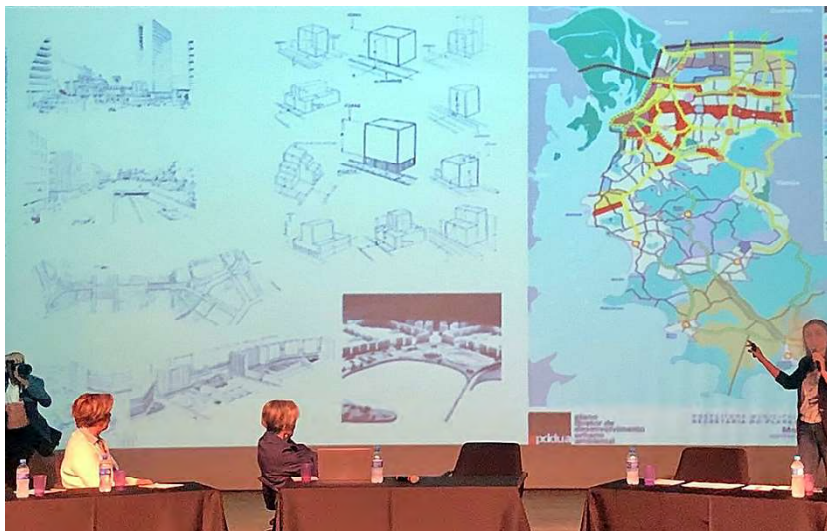
O debate e as declarações na mídia tornam evidente a intenção de não cumprimento à reserva do plano diretor. A PMPA adota uma postura empreendedora ao divulgar, em suas redes sociais, empreendimento privado em etapa de aprovação (por não atender normas de controle do espaço aéreo), conforme a Figura 3.

A equipe técnica da PMPA expressou, diversas vezes, a preocupação com a escala intermediária e o desenho dos espaços públicos, elencando, inclusive, a possibilidade de elaboração de planos de pormenor (baseada na experiência de projetos urbanos em Portugal). No 1º Seminário POA 2030, alegaram que o PDDUA de 1999 adotou formas mais genéricas de desenho, indicando um possível caminho de retorno à valorização do projeto em detrimento do plano (Figura 4).

Figura 3 – Projeto aprovado no programa +4D será o mais alto da cidade



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre, 2022.

Figura 4 – Projetos urbanos *versus* Plano Diretor

Fonte: registro dos autores.

O vocabulário empregado pela PMPA e seus parceiros indica a mudança no modelo de plano diretor. Operações Urbanas Consorciadas, Planos de Pormenor, preocupação com a escala intermediária e a de plano geral, com capacidade de ter muitos planos diretores, são indicadores de um planejamento por projetos (Avitabile, 2005) ou de resultados (Ascher, 1992). Ambos têm enfoque no desenvolvimento de projetos urbanos e na posição estratégica perante o empreendedorismo e a especulação do lugar.

Também se identifica um governo empreendedor e de resultados orientado para o mercado, nos termos de Osborne e Gaebler (1993), uma vez que a divulgação dos empreendimentos acontece nas redes do governo, bem como a disposição de burlar as regras de reserva do plano diretor para atender os anseios

do mercado. Os Planos/Programas do Centro Histórico e do 4º Distrito podem ser caracterizados como Planejamento de Tendência e Planejamento de Facilitação (Brindley, Rydin e Stoker, 2004), pois se baseiam em regular a ausência de regulamentações para atender interesses privados, inclusive estímulos fiscais.

Considerações finais

O objetivo do artigo foi investigar os efeitos do neoliberalismo avançado sob a revisão de planos diretores no Brasil, a partir da experiência de Porto Alegre/RS. O processo é marcado por repetições de ações, interferências entre os processos cíclicos por meio do MP e ausência de encerramento de nenhum ciclo.

Dos efeitos, o primeiro detectado relaciona-se à implementação do estado mínimo (Harvey, 2008) por meio do desmonte do corpo técnico na pasta de planejamento nos últimos 10 anos em conjunto com o fato de expressivos recursos conquistados para a revisão investidos em empresas internacionais, recursos oriundos do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

O segundo efeito relaciona-se à força do mercado imobiliário na revisão. Sempre presente, assume força imensurável em ambiente de acumulação flexível (Harvey, 2011). O diálogo com entidades do setor é livre e desejado, enquanto para entidades de planejamento, meio ambiente e comunidade restam as atividades realizadas por recomendação do MP, sem metodologia de participação qualificada ou respostas prometidas. Desde a formação do Estado Democrático de Direito, a questão das gestões democráticas e dos planos diretores participativos merecem atenção. No momento do neoliberalismo avançado, a atenção deve ser redobrada.

O terceiro efeito é o enfoque em uma cidade produtiva para o capital. Temáticas, lugares e grupos sociais que não dão suporte a essa produção são invisibilizados e não têm espaço na discussão do novo plano diretor. As agências

internacionais e a Agenda 2030 da ONU dão uma roupagem de eficiência e preocupação socioambiental, liberando a aplicação do ideário neoliberal. A participação de atores internacionais que não dialogam com a comunidade local é resultado de novos arranjos institucionais e formas de governança que não passam pelo escrutínio da sociedade.

Por fim, no planejamento urbano, os efeitos são contundentes. Não há ausência de planejamento, há o planejamento programado para atender interesses de atores específicos. Planejamento de tendência e facilitação (Brindley, Rydin e Stoker, 2004) são postos em curso na sua plenitude. O planejamento por projetos atende a essa demanda, transformando a cidade em pedaços de interesse do capital especulativo e os cidadãos em clientes.

Os resultados obtidos a partir processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre mostram o desafio que o campo do planejamento urbano enfrenta. Os efeitos da financeirização, os avanços de novos arranjos institucionais e o desmonte de governança democrática apontam para a direção oposta ao ideário da luta pela reforma urbana, que não se concretizou. A recondução de percurso é urgente para a valorização de uma prática de planejamento que se vincule aos interesses dos cidadãos.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3140-7201>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.
clarice.oliveira@ufrgs.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4269-1693>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.
nicoliniigor@gmail.com

Nota de Agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PIBIC CNPq/UFRGS). Pedido de solicitação de bolsa no sistema da universidade 125807/2022-8.

Notas

- (1) Para Murphy (2008, p. 154), o gerencialismo transforma “temas da vida social e de organizações em séries de problemas discretos que podem ser resolvidos através da aplicação da perícia técnica”. Para Parker (2002), o gerencialismo é a ideologia generalizada do *management* que, por sua vez, possui múltiplos significados. Esse conceito pode ser relacionado a um grupo de executivos; a um processo ou a um ato de gestão; ou a uma disciplina acadêmica relacionada à gestão e à administração.
- (2) Não se ignora a disseminação e diferenças pontuais com o movimento pós-burocrático, com a *New Public Management* nos países anglo-saxões e com a Administração Pública Gerencial no Brasil. No entanto, para os fins deste trabalho, o movimento de reinvenção do governo é o mais relevante.
- (3) O Pacto Alegre é um “acordo entre instituições de ensino, governo, iniciativa privada e sociedade civil para estimular o empreendedorismo colaborativo” (Pacto Alegre, 2022).
- (4) Realizados pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Rio Grande do Sul (IAB-RS), em parceria com Cidade em Projeto – Laboratório de Pesquisa, Ensino e Extensão (CPLAB-UFRGS), com patrocínio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RS).

Referências

- ASCHER, F. (1992). *Projet publics et réalisations privées: le renouveau de la Planification des villes. Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, n. 51, pp. 4-15.
- _____. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Armand Colin Editeur.
- _____. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- ATUA POA – TODXS NÓS (2019). ATUA POA Pelo direito à cidade de todxs nós! Disponível em: <https://atuapoa.home.blog/>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- AVITABILE, A. (2005). *La mise en scène du projet urbain: pour une structuration des démarches*. Paris, L'Harmattan.
- BAETEN, G. (2018). “Neoliberal planning”. In: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A; WATSON, V. (eds.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*. Nova York, Routledge.

- BISOL, C. (2022). *Plano Diretor da Capital terá suporte de consultoria internacional*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/plano-diretor-da-capital-tera-suporte-de-consultoria-internacional>. Acesso em: 26 dez 2022.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997). *Local and global: the management of cities in the information age*. Abingdon, Routledge.
- BRASIL (2019). *Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*. Brasília, DF, United Nations Development Programme.
- _____. (2021a). *Revisão substantiva 1 do Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*, de 26 de fevereiro. Brasília, United Nations Development Programme.
- _____. (2021b). *Revisão substantiva 2 do Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*, de 23 de novembro. Brasília, DF, United Nations Development Programme.
- _____. (2022). *Parecer de vista do Conselheiro Rafael Pavan dos Passos para o processo nº 23078.450147/2021-81*, de 1º de abril. Porto Alegre, Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BRINDLEY, T.; RYDIN, Y.; STOKER, G. (2004). *Remaking planning: the politics of urban change*. Nova York, Routledge.
- BRUM, A. (2018). *Conselho do Plano Diretor toma posse nesta segunda-feira*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_noticia=999196986&CONSELHO+DO+PLANO+DIRETOR+TOMA+POSSE+NESTA+SEGUNDA-FEIRA. Acesso em: 15 nov 2022.
- BUENO, A. (2018). *Masterplan 4D*. Disponível em: <https://4distrito.wordpress.com/2018/05/04/masterplan-4d/>. Acesso em: 5 dez 2022.
- CARNEIRO, C. (2020). *BRDE aprova financiamento do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/brde-aprova-financiamento-do-plano-diretor-de-porto-alegre>. Acesso em: 15 nov 2022.
- CZARNOBAY, A. (2022). *Prefeitura apresenta novo cronograma de atividades para a revisão do Plano Diretor*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/prefeitura-apresenta-novo-cronograma-de-atividades-para-revisao-do-plano-diretor>. Acesso em: 2 dez 2023.
- EM AUDIÊNCIA pública na Câmara de Porto Alegre, conselheiros municipais rejeitam projeto de Marchezan (2017). Disponível em: <http://cutrs.org.br/em-audiencia-publica-na-camara-de-porto-alegre--municipais-rejeitam-projeto-de-marchezan/>. Acesso em: 15 dez 2021.
- EMPREENHIMENTO n. 4 Distrito terá o prédio mais alto de Porto Alegre (2022). Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/10/empreendimento-no-4o-distrito-tera-o-predio-mais-alto-de-porto-alegre/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- ENTIDADES cobram posse do novo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2018). Disponível em: https://sul21.com.br/cidadesz_areazero/2018/05/representantes-eleitos-e-entidades-cobram-posse-do-novo-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental/. Acesso em: 15 nov 2022.
- ERNEST & YOUNG (2022). *Governo e Infraestrutura*. Site da empresa Ernest & Young. Disponível em: (https://www.ey.com/pt_br/government-public-sector#:~:text=Construindo%20um%20mundo%20de%20neg%C3%B3cios,mais%20r%C3%A1pido%20do%20que%20nunca.). Acesso em: 15 nov 2022.

- FALA do Embaixador Ruy Pereira no evento de assinatura do projeto da Prefeitura de Porto Alegre (2019). Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/abc-pnud-e-prefeitura-de-porto-alegre-trabalham-juntos-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre/Fala%20do%20Embaixador%20Ruy%20Pereira%20no%20evento%20de%20assinatura%20do%20projeto%20da%20Prefeitura%20de%20Porto%20Alegre/view>). Acesso em: 15 nov 2022.
- GOVERNO E SETOR PÚBLICO (2022). *Ernst & Young Global Limited*. Disponível em: https://www.ey.com/pt_br/government-public-sector. Acesso em: 15 nov 2022.
- HARVEY, D. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume Editora.
- _____. (2008). *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2011). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2014). *O neoliberalismo: histórias e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- HUERTAS, F. (1996). *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo, Fundap.
- IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento Rio Grande do Sul (2020). *Planos Populares de Ação Regional*. Disponível em: <https://www.planospopularespoa.org/>. Acesso em: 14 out 2022.
- LEFEBVRE, H. (2007). *Rhythmanalysis: space, time and the everyday life*. Norfolk, Continuum.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1993). “The city as a growth machine”. In: FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. *Readings in urban theory*. Oxford, Blackwells.
- MELO sanciona lei de incentivo a investimentos no 4º Distrito (2022). Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/10/melo-sanciona-lei-de-incentivo-a-investimentos-no-4o-distrito-cl8xlhsy600hx018wl4ps5q5a.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2019). ABC, PNUD e prefeitura de Porto Alegre trabalham juntos na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/abc-pnud-e-prefeitura-de-porto-alegre-trabalham-juntos-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre>. Acesso em: 15 nov 2022.
- MURPHY, J. (2008). *The World Bank and global managerialism*. Londres, Routledge.
- NOTA de repúdio ao cancelamento da posse dos/as conselheiros e conselheiras do CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2018). Disponível em: <https://coletividadequequeremos.wordpress.com/2018/06/06/nota-de-repudio-ao-cancelamento-da-posse-dos-as-conselheiros-e-conselheiras-do-cmdua-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental/>. Acesso em: 4 dez 2022.
- OFICINA URBANA (2022). *Imagem*. Disponível em: <https://www.oficinaurbana.com.ar/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- OLIVEIRA, C. M. (2018). *Projetos urbanos: uma crítica ontológica*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/186158>. Acesso em: 15 nov 2022.
- OLIVEIRA, C. M.; MARX, V.; OLIVEIRA FILHO, J. (2021). “Atraso, pandemia, mudança de governo e mobilização social: marcas do processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre”. In: SILVA, B. et al. (orgs.). *A cidade em disputa, planos diretores e participação no cenário da pandemia*. Marília, Lutas Anticapital.

- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nova York, Plume.
- PACTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://pactoalegre.poa.br/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- PARKER, M. (2022). *Against management: organization in the age of managerialism*. Oxford, Polity Press.
- PAULANI, L. M. (2006). “O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses”. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 4 dez 2022.
- PORTO ALEGRE (2020). Instrução Normativa n. 15/2020, de 23 de junho. Institui que ficam suspensas todas as atividades do processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade.
- _____ (2021a). Instrução Normativa n. 04/2021, de 10 de fevereiro. Institui o procedimento para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade.
- _____ (2021b). Protocolo n. 322352, de 6 de maio. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/mpa/prefpoa/spm/usu_doc/portaria_2021.pdf. Acesso em: 15 nov 2022.
- PREFEITURA de Porto Alegre lança editais para contratação de consultorias que auxiliem na revisão do Plano Diretor (2022). Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/06/prefeitura-de-porto-alegre-lanca-editais-para-contratacao-de-consultorias-que-auxiliem-na-revisao-do-plano-diretor-cl3xdooxc00640167pj62vv18.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CIV8cy4ODEn/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- RIO GRANDE DO SUL (2020). Recomendação: Suspensão temporária do processo de revisão do plano diretor – enquanto perdurar o estado de emergência e calamidade sanitária declarados em razão da pandemia do coronavirus (covid-19), de 23 novembro. Porto Alegre, RS, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.
- _____ (2021). Recomendação: Retomada dos trabalhos durante o estado pandêmico. Possibilidade atual. Observância da gestão democrática e do princípio de reserva do plano, de 6 de setembro. Porto Alegre, RS, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.
- SCOMAZZON, C. (2017). *Executivo entregará projeto de revisão do PDDUA no final de 2019*. Disponível em: <https://camarapoa.rs.gov.br/noticias/executivo-entregara-projeto-de-revisao-do-pddua-no-final-de-2019>. Acesso em: 3 jul 2021.
- SILVA, B. et al. (orgs.) (2021). *A cidade em disputa, planos diretores e participação no cenário da pandemia*. Marília, Lutas Anticapital.
- SMAMUS POA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2022a). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CmKRhEpOtb/>. Acesso em: 20 dez 2022.

- SMAMUS POA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2022b). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CmMzISWOaYA/>. Acesso em: 20 dez 2022.
- SMAMS URBANISMO (2022). Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 4 dez 2022.
- SOUZA, M. L. (2010). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- STAKE, R. E. (1995). *The art of case study research*. Londres, Sage.
- SUPTITZ, B. (2022a). *Ernst & Young fará consultoria na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2022/09/865825-ernst-young-fara-consultoria-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022b). *MP recomenda retomada da revisão do Plano Diretor com participação da população*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/11/819583-mp-recomenda-retomada-da-revisao-do-plano-diretor-com-participacao-da-populacao.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022c). *Prefeitura desiste de acordo com a UFRGS para revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2022/04/843164-prefeitura-desiste-de-acordo-com-a-ufrgs-para-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022d). *UFRGS pede ao Pnud para seguir na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2022/04/843371-ufrgs-pede-ao-pnud-para-seguir-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022e). *Exposição percorre bairros de Porto Alegre até setembro*. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2022/08/861093-exposicao-percorre-bairros-de-porto-alegre-ate-setembro.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022f). *Novas regras para construir no Centro de Porto Alegre entram em vigor*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar_a_cidade/2022/01/827582-alteracao-do-plano-diretor-no-centro-ja-e-lei-na-capital.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- TOWNSEND, A. M. (2013). *Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. Nova York, W. W. Norton Inc.
- VELLEDA, L.; GOMES, L. E. (2022). Sebastião Melo: ‘O Plano Diretor que vamos mandar para a Câmara será bastante liberal’. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/entrevistas/2022/01/sebastiao-melo-o-plano-diretor-que-vamos-mandar-para-a-camara-sera-bastante-liberal/>). Acesso em: 2 dez 2022.
- YIN, R. K. (2002). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, Bookman.

Texto recebido em 26/dez/2022
Texto aprovado em 20/abr/2023

Review of Master Plans in advanced neoliberalism: the case of Porto Alegre, Rio Grande do Sul

Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo
avançado: o caso de Porto Alegre/RS

Clarice Misoczky de Oliveira [I]
Igor Nicolini [II]

Abstract

On the 20th anniversary of the City Statute, a national phenomenon is perceived: the review of master plans. The study aims to investigate the effects of advanced neoliberalism on master plans based on the experience of Porto Alegre/Rio Grande do Sul. The methodology is a case study informed by participant observation and consultation of documents and media. Systematization was carried out through temporal reconstruction and content analysis. The theoretical framework explores the neoliberal state and project-based planning. The results indicate the implementation of the minimal state; focus on the productive city under financialization; the socio-environmental tone of the 2030 Agenda; authoritarianism and the planning of trends and leverage applied by project-based planning, producing the fragmentation of the master plan.

Keywords: neoliberal state; urban planning; neoliberal planning; master plan; Porto Alegre.

Resumo

No marco dos 20 anos do Estatuto da Cidade, constatou-se o fenômeno nacional de revisão de planos diretores. O objetivo, aqui, é investigar os efeitos do neoliberalismo avançado nos planos diretores a partir da experiência de Porto Alegre/RS. A metodologia é de estudo de caso, a partir de observação participante e consulta de documentos e mídias. A sistematização é de reconstrução temporal e análise de conteúdo. O aporte teórico explora o estado e o planejamento neoliberal por projetos. Os resultados apontam: a implementação do estado mínimo; o enfoque na cidade produtiva sob a financeirização; a roupagem socioambiental da Agenda 2030; o autoritarismo; o planejamento de tendência e de facilitação aplicado pelo planejamento por projetos, resultando no fatiamento do plano diretor.

Palavras-chave: estado neoliberal; planejamento urbano; planejamento neoliberal; plano diretor; Porto Alegre.



Introduction

A national phenomenon observed in cities lies on Comprehensive Plan reviews in the year of City Statute's 20th anniversary. Rio de Janeiro, São Paulo, Natal, Florianópolis and Porto Alegre are some of the state capitals undergoing this process or that have recently accomplished this task. However, this phenomenon is not limited to state capitals; it is now extended to Brazilian cities housing more than 20 thousand inhabitants, which must join the review board every 10 years.

The City Statute was approved in 2001, 13 years after the 1988 Federal Constitution was enacted and 1 year before Fernando Henrique Cardoso finished his first term (1995-2002). At that time, neoliberalism became the economic model adopted by the Brazilian State. Therefore, this period stood out for adopting policies aimed at opening the country for the international market, for internal market deregulation, public expenditures' reduction, privatization of public capital corporations and for outsourcing contracts and decentralized public management. On the one hand, City Statute approval was a victory for social movements and civil society but, on the other hand, it introduced neoliberal ideas in cities' production. Thus, the publication *Cidades em disputa* [Cities in Dispute] (Silva et al., 2021) addressed the hard time implementing Master Plan's review and participatory elaboration in current Brazil, from a new perspective.

Currently, the City Statute's framework highlights two core matters: (1) decentralized urban planning responsibility, since it is now on the hands of municipal administration; and (2) Comprehensive Plan as ultimate

defining instrument for local urban policies. Accordingly, municipalities' autonomy currently follows the logics of competition between cities at the time to attract investments and to seek favorable positions in the ranking of national and global cities, due to Brazil's (re)democratization process.

However, Brazil no longer lived the neoliberal State at the early millennium, but its update represented by managerial and entrepreneurial practices' expansion and deepening, as well as by deeper social inequalities. Thus, the aim of the present article was to investigate the effects of advanced neoliberal ideas on Comprehensive Plan reviews in Brazil based on Porto Alegre experience – Rio Grande do Sul State.

Single case study was the adopted research strategy, which is known as "empirical investigation to asses a contemporary phenomenon within its real context and, most specifically, when the edges between phenomenon and context are not clearly defined" (Yin, 2002, p. 29). Porto Alegre is an instrumental case (Stake, 1995) because it opens room for questions regarding this topic. Thus, Porto Alegre is a secondary-interest case because it substantiates the understanding of a given phenomenon that extrapolates itself.

Porto Alegre was chosen for this study given its pioneering position on the national scene, since it implemented agendas by the National Movement for Urban Reform (MNRU) between 1989 and 2004, and consolidated the neoliberal planning from 2005, onwards. The period between 1989 and 2004 stands out for the Participatory Budget (PB) experience, for housing the World Social Forum (WSF), for urbanizing favelas in downtown areas and for implementing the Master Plan for Urban

Environmental Development (PDDUA), in 1999. PDDUA anticipated the use of instruments deriving from MNRU discussions that were further consolidated by the City Statute.

Managerial and entrepreneurial practices were in the mainstream from 2005 onwards, mainly during the city's preparation and adaptation to host games of the 2014 FIFA World Cup. This mega event spread the city's image to the world, and outspread a market-based approach for urban space production. There has been temporary PB cancellation since 2014, as well as social participation limiting; moreover, PDDUA reviews have not been consolidated, although important steps have been taken by municipal administrations, which will be herein explored.

Participatory observation in meetings, working groups and seminars with civil society, technicians from Porto Alegre City Hall (PMPA) and advisors from the Municipal Council for Urban Environmental Development (CMDUA) was adopted for data collection purposes, as well as data collection in hearings at Rio Grande do Sul Public Prosecutor's Office (MP-*RS*). Documents and official websites, media and social networks were also accessed for this purpose. The research was carried out from 2016 to 2022.

Data collection was based on creating a timeline and on pointing out the topics the collected facts referred to. Content analysis focused on featuring the events and their pace (Lefebvre, 2007) was carried out. These events were defined by (a) repeated moves, gestures, actions, situations and differences; by (b) interferences with linear or cyclic processes; and (c) by the birth, growth, peak, decline and end.

The article was divided into two parts in addition to the introduction and the final considerations. The first section introduces the theoretical contributions on neoliberal State, neoliberal planning and planning through projects. Foreign authors were chosen because this is a global phenomenon that echoes on the local sphere. The second section presents the case study, which discusses the effects of ideas applied to Porto Alegre City.

Neoliberal planning and planning by project

The neoliberal State derives from the formulation of new capitalism basis in opposition to the Keynesian Welfare State. According to Paulani (2006, p. 71), the formulated prescription “would not involve developing and/or improving an economic theory likely used as weapon to show market superiority and the society it forged”. Based on Harvey (2008, p. 75), in theoretical terms, the neoliberal State “should deeply reinforce the individual right to private property, to the rule of law and to free-functioning market institutions and free trade”. These factors are essential institutional arrangements to ensure individual freedoms” since the free market would assumingly rule out poverty at local and global scale.

However, the aforementioned author disclosed the contradictions and tensions between theory and practice. The first of these contradictions concerned the search for technology and innovation: “the belief, according to which, there is a technological

remedy for each and every condition” (ibid., p. 79). Competition and entrepreneurship are based on the constant need of creating new products and production forms, even by destroying pre-existing markets and organization forms, whenever necessary. The idea of smart cities (Townsend, 2013) and the ‘uber-like’ profile of urban services based on citizens as customers highlight the abyss between those who have financial means to access such services and those who do not.

The second tension deserving attention is the “contradiction between the seductive but alienating possessive individualism, and the will for a collective life filled with meaning” (Harvey 2008, p. 80). The small entrepreneur is isolated by its own freedom, and it also disrupts workers' unions and community organizations. Accordingly, it is necessary disrupting democratic governance through the actions of different agents, unions, entities, neighborhood associations, among others, for the neoliberal project to succeed. This tension has straight impact on debates about Master Plan reviews carried out through participatory processes, as provided on the City Statute.

The third tension regards associating democracy to authoritarianism. According to Harvey (ibid., p. 80), neoliberals prefer to rely on “non-democratic institutions that are not accountable to anyone (such as FED and the International Monetary Fund) at the time to make essential decisions”. International agencies, such as the IMF, play key role in outspreading neoliberal practices worldwide,

mainly in peripheral countries. The actions by the World Bank, by the Ibero-American Development Bank (IDB), by the United Nations Development Program (UNDP), among others, stand out when it comes to urban development.

Finally, the association among minimum State, weak State and strong State stands out. According to prescriptions, the State must support lack of constraints and impositions, as well as reduce the size of the State and public expenditures with infrastructure and technical staff in order to have free market and free trading. After all, the minimum State reduces regulatory performance. Thus, the weak State opens room for free trade and for class power restoration achievement. A weak State leads to political and economic instability, and it benefits businesses and flexible accumulation (Harvey, 2011) at capitalism’s current stage. Therefore, a strong State holds the means at its disposal to repress democratic wills and financial endurance to help banks and large companies that may go bankrupt, due to their speculative search for economic growth (Harvey, 2008).

Not by chance, Harvey (ibid., p. 92) points to neo-conservative actions as the answer to the neoliberal State, since it “matches the neoliberal program aimed at elite governance, democracy distrust and market-freedom maintenance”. This movement can be seen in several countries through the rise of an extreme right associated with neo-conservatives who seek to restore:

[...] moral values centered on cultural nationalism, moral rectitude, Christianity (of a certain evangelical modality), family values and issues of the right to life, as well as antagonism to new social movements, such as feminism, homosexual rights, affirmative action and environmentalism. (Ibid., p. 94)

Harvey's (2008) words seem to be an accurate description of moral values advocated by former president Bolsonaro's supporters in Brazil. However, he formulated such questions based on alliances made during the Reagan administration in the 1970s, in the USA.

It was also in the 1970s that public administrations started applying business practices known as *managerialism*,¹ based on the Reinventing Government movement, which has Osborne and Gaebler (1993) as its main authors.²

According to Osborne and Gaebler (1993), some features necessary for reinventing governments stand out, namely: (1) catalytic government, which leads and guides rather than provides services – privatization, outsourcing and public-private partnerships (PPPs); (2) competitive government based on introducing competition in service provision to encourage innovation and quality, as well as to strengthen organizations; (3) government guided by missions, flexibility and strategic planning; (4) government based on results and financing results (rather than on resources); (5) entrepreneurial government to generate revenues rather than expenses; and (6) market-oriented government to induce changes through the market, since cities are vast and complex aggregates of people where each individual adjusts itself to the behavior of

others based on incentives and information. Therefore, governments must be structured as markets (ibid.).

The transition from the Fordist system to advanced capitalism based on floating capital and tertiary-sector activities has changed the role played by cities, since they no longer support the development of productive activities, but are raw materials for capital accumulation (Harvey, 2006). Similarly, Logan and Molotch (1993) stated that space is raw material for wealth and power generation by those who hold it. This statement follows the logics of a growth-machine capable of both increasing aggregate income and ensuring wealth for the elites, which use the growth consensus to rule out any alternative organization view. Cities financing in association with a flexible accumulation model (Harvey, 2011) points out other investment forms and added value generation based on urban space.

According to Harvey (2006, p. 174), the attitude adopted by the entrepreneurial government leads to an environment favorable for business, since it prescribes “positive benefits to cities adopting an entrepreneurial attitude towards economic development” (ibid., p. 176). It is worth highlighting that there is consensus on his statement about the formula for success, which is understood in environments witnessing different political parties and ideologies.

Therefore, it is necessary reasoning about urban planning within the neoliberal State context. Is it possible talking about neoliberal urban planning or would urban planning be facing a crisis and losing its relevance? The

definition of planning by Matus (in an interview with Huertas) was taken into account to think about these questions:

[...] planning means thinking before acting, thinking systematically, with method; explaining each possibility and analyzing its respective advantages and disadvantages; proposing goals. [...]. Planning is the tool for thinking and creating the future [...] it works as support for everyday decisions: feet on the present and eyes on the future. Therefore, it is a vital tool. Either we know how to plan or we are condemned to improvisation. It is the visible hand that explores possibilities in circumstances whose *'invisible hand'* is incompetent, or does not exist. (Huertas, 1996, p. 12; our emphasis)

Matus, in this excerpt, clearly addresses planning as visible hand, as opposed to the invisible hand of the market advocated by neoliberals. From this viewpoint, market is not planned in neoliberal States, but it is organized to maximize profit, it is related to speculative practices often followed by security guarantees for the private sector.

Baeten (2018) highlighted that neoliberal urban planning means understanding regulatory forms related to the neoliberal State, including

disrupting urban regulations imposed on market construction. He addresses different authors to seek a definition of neoliberal planning, which was herein summarized as hegemonic ideology encouraging the superiority of market solutions. Thus, it operates to restructure the relationship between private capital owners and the State by prioritizing urban development linked to economic growth. This process is based on beliefs about market virtues and the limits of State interventions.

Souza (2010) dealt with these issues based on Brindley, Rydin and Stoker (2004), who referred to market planning by dividing it into three subtypes, namely: trend planning, facilitation planning and private administration planning, as shown in Chart 1.

According to Souza (2010, p. 136):

[...] all three [subtypes] break with the regulatory spirit still openly hegemonic in the 1970s, since they stop trying to domesticate or discipline the capital, and, on the contrary, to better adjust themselves to its interests, including the immediate ones.

The private sector participates in partnership with the public sector, but social participation and state presence in urban planning and management has decreased.

Chart 1 – Marketing planning subtypes

Trend planning	Although it is based on regulations, such regulations must meet private interests and land use policies by fulfilling trends and market forces.
Leverage planning	The public sector must encourage weakened markets by reducing taxes and fees, donating land, and selling land at below-market prices.
Private administration planning	The public sector transfers the management of urban renewal processes in specific areas to the private sector.

Source: elaborated based on Brindley, Rydin and Stoker (2004).

Accordingly, planning changed to planning-in-parts due to urban projects seeking specific and speculative results. According to Avitabile (2005), planning by project is progressively associated with the sense of urban strategy and PPP, because it seeks immediate results, besides valuing the ability to undertake. Yet, it relies on a city project focused on integrating urban forms and landscape, since these categories are still missing in regulatory planning. In other words, although there is a broader project of city, urban projects (or Large Urban Projects) are developed for specific city areas; moreover, their effects are expected to cover the territory as a whole, or part of it.

Urban design is understood as core urban intervention practice for neoliberal city creation, because it renews and creates the means to expand space instrumenting to support capital accumulation. Thus, expectations about benefits exceeding urban design specific territories is a completely speculative field, since there are no activities aimed at monitoring, controlling and reducing damage during its elaboration (Oliveira, 2018).

Ascher (1992) pointed to planning, according to which cities are thought of in separate and for short periods-of-time, because long-term projects can out step market interests. Likewise, Borja and Castells (1997)

criticize strict urban planning instruments, such as regulatory plans that no longer correspond to current economic and social needs. They observed that the State must implement urban projects based on strategies, such as making standards to accelerate the approval of flexible urban-architectural projects, rather than wasting opportunities highlighted by the market. Therefore:

[...] neo-urbanism favors the goals and results to be reached, and encourages public and private actors to find ways to accomplish these goals, which are the most efficient for the community and for the group of agents. This [process] demands new ways of formulating and regulating projects. (Ascher, 2010, p. 94)

Therefore, the sense of planning by project or results opposes the sense of master and integral planning, which focuses on the search for balance in territory performance, infrastructure, density and occupation, to provide a fair and equalized life in cities.

Porto Alegre case

Porto Alegre case study description and analysis are organized as follows: initial PDDUA review cycles, universities and international agencies' participation; social participation difficulty.

Initial PDDUA review cycles

Porto Alegre accounts for several frustrated attempts to trigger PDDUA review processes. Chart 2 presents their cyclical pace at yearly frequency scope (except for 2018), based on

moments that have called society's attention to this task. Among them, one finds holding public seminars, online consultations, Normative Instructions (NIs), signing memos and letters in agreement with Pnud, call for civil society to form Working Groups (WGs) and hiring a consultancy.

Chart 2 – Initial pddua cycles (2016-2022)

2016	DEC. 1 st COMPREHENSIVE PLAN SEMINAR. Organized by CMDUA technicians and advisors. It took place in the last month of the ending administration and addressed the necessary MP review for the next administration. A historical review of Porto Alegre's planning was carried out at the event.
2017	OCT. CMDUA DEFINES PRIORITY TOPICS. DEC. PROMISE TO START THE REVIEW. The secretary points out the relevance of using UNs Sustainable Development Goals to access lines of credit for hiring a consultancy during a meeting at the Health and Environment Committee (Cosmam) of the Chamber of Councilors..
2018	NO RECORDS OF ACTIVITIES
2019	AUG. PMPA and UN-Habitat sign the Understanding Memo. Pacto Alegre agreement. AUG.-DEC. GT IN CMDUA ENTITIES, RS PUBLIC PROSECUTORS OFFICE AND UNIVERSITIES. SEP. 1 st ON-LINE CONSULTATION VIA DIGITAL PB. It counts on 126 respondents. OCT.-NOV. TERRITORIAL WORKSHOPS. Holding only one workshop per Management Region and CMDUA Planning (RGP); eight workshops, in total. DEC. SIGNATURE OF THE AGREEMENT LETTER BETWEEN PMPA AND PNUD, Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Ministry of Foreign Affairs (MRE). Technical cooperation agreement to prepare the PDDUA review. Contract value worthy R\$11 million, and 30% of services were on the hands of Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) and 70% of private consultants were from Pnud, in compliance with the International Technical Cooperation Project (PCTI).
2020	MAR. BEGINNING OF THE COVID-19 PANDEMIC IN PORTO ALEGRE. MAR. Public Prosecutors Office recommendations. Temporary suspension of the process as long as the health emergency lasted due to the pandemic. JUN. NORMATIVE INSTRUCTION (NI) 15/2020. Stopped all review activities, except for activities under the responsibility of the Municipal Administration. (Porto Alegre, 2020). DEC. 2020 DEADLINE FOR THE MASTER PLAN REVIEW. It must take place every 10 years, according to the City Statute.
2021	FEV. NORMATIVE INSTRUCTION 04/2021. Established the procedure to review the PDDUA (Porto Alegre, 2021).
2022	MAY NEW CONSTITUTION OF THE ADVISORY WORKING GROUP (WT) AT CMDUA. NI 04/2021 downgraded the role of the Council from Deliberative to Advisory regarding WTs. AUG. RESUMPTION OF IN-PERSON ACTIVITIES through an interactive exhibition: outcomes of the 8 territorial workshops held in 2019. AUG.-OCT. 2 nd ON-LINE PUBLIC HEARING. SEP. ERNEST YOUNG (EY) HIRED BY PNUD to support the review work NOV. MEETING WITH REPRESENTATIVES FROM THE MP REVIEW ADVISORY WT. At the time, there was talking about land regularization, but based on maps that did not identify informal settlements in Porto Alegre (PoA). NOV. SEMINAR to introduce Pnud and EY. Priority for technicians' registry. There was no room for debate, only for questions asked in writing.
2023	AUG. NEW DEADLINE FOR COMPLETING THE REVIEW.
2024	JUN. NEW DEADLINE FOR COMPLETING THE REVIEW.
2025	2025. THIS IS THE NEW DEADLINE FOR COMPLETING THE REVIEW, without a defined month.

Legend: **SOCIAL PARTICIPATION** PMPA **MP** **COMPLETION DEADLINE**

Source: elaborated based on the Master Plan (2022), Porto Alegre (2021), Prefeitura (2022), Rio Grande do Sul (2020), Scomazzon (2017), Smams (2022) and Suptitz (2022a).

Despite the number of events over the last six years, little progress can be seen, since seminars, online consultations and WT trainings took place without a methodology for results chain; therefore, social participation in this process has decreased. Review stage birth, growth, peak and end cycle was not carried out; not even the diagnostic stage was completed.

The years of 2019 and 2022 stood out as times of greater efforts that allowed assuming that the review would, in fact, take shape. In 2019, the review process was promised to start within 1 year. It was done to make sure that it would be approved by the councilors in office, since the administration in term, at that time, would end in 2020. However, at early 2020, COVID-19 cases were detected in Porto Alegre, and in-person activities were suspended.

CMDUA meetings were held remotely. The Public Prosecutors Office issued a recommendation to suspend activities involving social participation, which reinforced the work done by the Municipal Administration (Rio Grande do Sul, 2020). Surveys and technical analyses to prepare the diagnosis could have been carried out without harming the review's schedule; however, these procedures were not put in place. In 2020 and 2021, public executive activities were almost null, because the strategy lied on focusing efforts on developing other plans and projects, as observed below. Finally, in 2022, expectations for launching the review were renewed, mainly because the international consultancy firm 'Ernest Young' (EY) was hired for this enterprise.

It is possible identifying several reasons for successive delays in starting the review: lack of political motivation - the 2017-2020 administration took two years to start the process and abolished the Secretariat of Urban Planning, which gave birth to the Secretariat of Environment and Sustainability (Smams) and to the Secretariat of Infrastructure and Urban Mobility (Smim) -; technicians' devaluation by the 2017-2020 management and application of minimum state precepts (Harvey, 2008); the city hall team involved in the plan review only counted on 7 technicians; priority was given to hire an international consultancy and to commission positions rather than public investments in restructuring the municipality's technical staff; finally, the pandemic played significant part in disrupting this process. However, 2020 should have been the year to finish the process, not to start it.

By late 2024, the mayor postponed the PDDUA review completion to 2025 – with no defined completion month – due to the municipal elections.

Universities' participation and international agencies

In 2017, the City Council Cosmam (Health and Environment Committee) invited the Executive Power to debate about PDDUA review at the end of the first year of the municipal and council management. At that time, the secretary in office highlighted the

likely alignment between MP review and UN's 2030 Agenda SDGs as strategy to access investment lines.

After one year and a half of negotiations, R\$10.64 million financing was approved by the Regional Development Bank of the Far South (BRDE). The resources were allocated to the International Technical Cooperation (ITC), which was signed with UN's Pnud, which was consolidated a few months earlier (Carneiro, 2020). The project POA, *Inovador, Integrado, Resiliente e Sustentável*, from 2003, was signed by PMPA, Brazilian Cooperation Agency (ABC), Ministry of Foreign Affairs (MRE) and UN-PNUD to:

[...] subsidize improvements in urban planning management and to promote integrated and sustainable municipal development based on New Urban Agenda principles and on Sustainable Development Goals (SDGs), mainly SDG 11 – Sustainable Cities and Communities. (Ministério das Relações Exteriores, 2019a)

According to Brazilian ambassador Rui Pereira, "Pnud is one of Brazil's main, if not its main, partners in international cooperation" (Speech..., 2019). He added:

UN-Habitat is the United Nations' agency specialized on urban issues. It would be very difficult for any Brazilian metropolitan area to find better qualified partners to develop this project. (Ibid.)

At that time, the ambassador explained that Porto Alegre adopted an innovative position in comparison to other metropolitan areas in Brazil by aligning the 2030 Agenda with the PDDUA review. He stated that "Academy

addition through UFRGS is also an element of quality assurance to the work to be done" (Ministério das Relações Exteriores, 2019b).

The university was mentioned because the PCTI (Science, Technology and Innovation Project) signed by PMPA and Pnud provided on UFRGS as accountable for by-products that corresponded to 30% of the total PCTI value (Brasil, 2019). At that time, UFRGS presented two propositions elaborated by different teams of professors. The team rejected by PMPA held professionals with experience in social participation and technical city reading, whereas the winning team mostly comprised professors who are *Pacto Alegre* members.³ *Pacto Alegre* coordinator was also in charge of coordinating the winning team, and he became secretary of innovation months before the Academic Interaction (IAP) between Pnud and UFRGS was cancelled.

Pacto Alegre counts on two on-going projects that are closely related to the Master Plan. The first project, Express Licensing POA, deals with digitalizing the licensing process for construction projects. It suggests an inversion of values, as it accepts these constructions and their subsequent inspection – entrepreneurs are accountable for the whole process. The second project, Innovative Urban Guidelines – Interaction with the Master Plan -, aims at providing technical support for PDDUA review (*Pacto Alegre*, 2022).

Thus, it is possible stating that *Pacto Alegre* represents the University's coalition for growth (Logan and Molotch, 1993), in which the State, elites, the media and universities come together to adopt an entrepreneurial attitude towards economic development. From the beginning, PMPA was expected to set

Chart 3 – Negotiations among PMPA-PNUD-UFRGS-EY

2017	DEC. PROMISE TO START THE PDDUA REVIEW. In a meeting at Cosmam, the secretary highlighted the relevance of using UN SDGs to access credit lines for hiring a consultancy.
2019	AUG. PMPA and UN-Habitat signed the Understanding Memo. Pacto Alegre support. AUG. PACTO ALEGRE PROMOTES THE 1st MEETING of the project integrated to the Master Plan. DEC. SIGNATURE OF THE LETTER OF AGREEMENT AMONG PMPA AND Pnud, ABC AND MRE. Technical cooperation agreement to prepare the PDDUA review. Contract worth R\$11 million, and 30% of services were under the responsibility of UFRGS and 70% of them were on the hands of private consultants by Pnud, according to PCTI.
2020	JUN. BRDE FINANCING APPROVED to hire consultancy worth R\$ 10.64 million. NOV. INTERNAL CALL AT UFRGS for those interested in forming IPA teams in POA 2030, <i>Inovador, Integrado, Resiliente e Sustentável</i> .
2021	JAN. UFRGS HANDS OUT 2 PROPOSITIONS TO PMPA to carry out IAP corresponding to 30% the PCTI signed by PMPA and Pnud. FEV. 1 st SIGNIFICANT PCTI REVIEW. MAR. PMPA DEFINES THE WINNING TEAM, which presented work scope different from that defined in PCTI. This factor needs to be reviewed at different instances, including at the Ministry of Foreign Affairs, since it is an international cooperation. JUN. IAP BETWEEN UFRGS AND PNUD WAS ISSUED. NOV. 2 nd PCTI SIGNIFICANT REVIEW
2022	APR. UNIVERSITY COUNCIL (CONSUN) REPROVES ONE OF THE UFRGS PROPOSITION and sends it to the Faculty of Architecture for merit assessment. APR. PMPA DECIDED TO REMOVE UFRGS FROM THE REVIEW PROCESS. APR. VICE RECTOR DENIES THE DELAY and asks the mayor to reconsider the withdrawal of UFRGS from the process. Secretary of Smamus reiterates PMPA's decision. SEP. ERNST YOUNG HIRED BY Pnud to support review work. NOV. 1 st POA 2030 SEMINAR presenting Pnud and EY. Priority for registering technicians. There was no room for debate, only questions asked in writing.

Legend: **SOCIAL PARTICIPATION** **PMPA** **PNUD-UFRGS**

Source: Authors, based on Brasil (2019), Brasil (2021a), Brasil (2021b), Brasil (2022), Carneiro (2020), Pacto Alegre (2022), Prefeitura (2022), Scomazzon (2017), Suptitz (2022a), Suptitz (2022c) and Suptitz (2022d).

partnerships with the UFRGS linked to Pacto Alegre.³ The procedures and cancellations shed light on this intention and pointed out how municipal management aimed at the new Comprehensive Plan.

As shown in Chart 3, the Executive Power made the option for cancelling the agreement after the procedures between UFRGS and PMPA, and this action was justified by the University's slowness. However, the cancelling took place shortly after the University Council (Consun) rejected the IAP proposed by the team chosen by PMPA. This

rejection resulted from lack of equality in the treatment of the proposing teachers and from lack of representativeness by professionals from different knowledge fields in the winning team, who are expected to participate in urban planning actions (Brasil, 2022).

Pnud sought to hire a consultancy team after concluding the negotiations among Pnud, PMPA and UFRGS. The body of representatives hired pre-qualified companies: Accenture, Ove Arup and Partners International, Atos IT Services, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernest & Young et Associates, Everis, KPMG Advisory,

Prince Waterhouse Coopers. According to Pnud presentation at the 2022 MP Review Seminar, these companies work in the following fields: management consultancy in the public sector, organizational change management, bidding and supply chain, program and project management, health, environment, finance, audit and guarantees.

EY was the only candidate. Urban planning service was not available on this British company's website. The "government and public sector: building a better world for the government and citizens" line was the closest service to the expected one (Ernst Young, 2022). The Urban Planning coordinator stated that "hiring an internationally renowned company, experienced in working with similar procedures in complexity and size, points to a successful path and to good prospects for urban planning in Porto Alegre" (Bisol, 2022).

A collective of entities organized to discuss the PDDUA review during the 1st 2030 PoA seminar "ATUA POA – TODXS NÓS", handed

out a set of documents with the demands and propositions by organized and mobilized civil society in Porto Alegre to EY and UNDP. It was publicly announced that both Pnud and EY would have no contact with Porto Alegre society. The stage (Figure 1) presented cubes representing the 2030 Agenda SDGs; however, the speeches stressed the Comprehensive Plan as basis to create a productive city appreciated by the real estate market.

EY responded to what a productive city on the periphery would be like by highlighting the experience with renewing *Centro Histórico*, including social housing through the real estate market. The mayor addressed the needs of just one civil society entity, "Civil Construction Union (Sinduscon)", in the opening speech of the Seminar, he highlighted the society sector he valued and with whom he dialogued. In other words, all paths crossed the production of a favorable environment for this sector, but the city peripheries remained without answers.

Figure 1 – 1st 2030 PoA Seminar



Source: authors' files.

Therefore, the following issues have risen: (1) SDGs, although being part of this scenario, were not added to the discourse and to the real aims of the plan, they worked to justify the access to resources; (2) PMPA relied on non-democratic institutions that are not accountable to society by signing an agreement with Pnud and EY (Harvey, 2008, p. 80) when the process was expected to be essentially participatory; (3) evidence of neoliberal planning (Baeten, 2018), since it provides on the mainstream role of market actions aimed at prioritizing urban development linked to the economic growth of selected partners.

Social participation difficulties

Social participation difficulties predate UNDP and EY entry. Oliveira, Marx and Oliveira Filho (2021) highlighted delays in the review, social participation restrictions and social actors mobilized to fight for the right to the city, with emphasis on the collective 'ATUA POA – TODXS NÓS' and the implementation of People's Borough Action Plans (PBAPs).⁴

In 2019, PMPA only held one territorial workshop per RGP due to pressure put by PBAPs. Some traveling exhibitions were held in these regions after participatory post-pandemic processes were resumed, and posters were used to demonstrate the outcomes.

In May 2022, 24 workshops were announced to take place between August 2022 and March 2023 (Czarnobay, 2022). PMPA took these exhibition events as part of participatory

workshops. Thematic and territorial workshops were held in WTs and they were organized based on recommendations by the Public Prosecutors Office. (Suptitz, 2022b)

These WTs were divided into two categories: Technical Advisory (GT-CT) and Planning Regions Working Group (GT-CR). Both were originally trained as CMDUA advisors, although they were open for new representatives. This action resulted in loss of counselors' relevance, as they occupied the same space as people without representative roles, and their role was downgraded from deliberative to consultative. The following critiques were made to WTs' conduction: online format during working hours, systematic repetition of presentations, lack of participatory methodology during the meetings, lack of result-systematization indicators.

Pnud and EY involvement was resumed. Originally, the PCTI between PMPA and Pnud provided on structuring participatory processes based on communication strategies for social mobilization, on methodology development, and on workshops' organization and reporting (territorial, technical, thematic and internal), on online consultation, and on public hearings and conferences (Brasil, 2019, p. 10). UFRGS was responsible for these by-products before the agreement was cancelled. Currently, the PMPA technical team is responsible for them.

CMDUA advisors were called to meet the hired experts after EY announced that it would not have any contact with the company. At that time, EY announced its work agenda with PMPA technicians, investors and influencers. Advisors

Chart 4 – Social participation and social mobilization strategies

2016	DEC. 1 st COMPREHENSIVE PLAN SEMINAR. Organized by technicians. It took place in the last month of the administration that was about to end. It guided the necessary MP review for the administration that was about to start its term. There was a historical review of Porto Alegre's planning at this event.
2017	OCT. CMDUA DEFINED PRIORITY TOPICS. Social Interest Housing (HIS) was not part of it. NOV. MAYOR'S DECLARATION: "It will be none other than the communication elite, the business elite and the political elite who will carry out the much-needed reforms. Delegating this to 'John Do' and 'Jane Do' is irresponsible".
2018	MAR. ELECTIONS FOR CMDUA 2018-2020 ADMINISTRATION. JUN. INSURANCE OF 2018-2020 CMDUA BIENNIUM MEMBERS, AFTER MONTHS OF DELAY. NOV. BEGINNING OF PEOPLE'S BOROUGH ACTION PLANS. Technical assistance action in urban planning. Five of the eight RGP's participated in the process. Six workshops were held per region, on average; in total, approximately 30 workshops were held.
2019	AUG.-DEZ. WT WITH ENTITIES FROM CMDUA, PUBLIC PROSECUTORS OFFICE AND UNIVERSITIES. SEP. 1 st ON-LINE CONSULTATION VIA DIGITAL PB. Only 126 respondents. OCT.-NOV. TERRITORIAL WORKSHOPS. Holding only one workshop per RGP; total number of eight workshops. DEC. CREATION OF 'ATUA POA – TODXS NÓS': for the right of 'todxs nós'.
2020	MAR. BEGINNING OF CONCILIATION HEARINGS VIA Prosecutors Office BETWEEN ATUA POA – TODXS NÓS and PMPA. OCT. LAUNCHING THE PLATFORM ATUA POA – TODXS NÓS AND PMPA. OCT. CONCLUSION OF POPULAR REGIONAL ACTION PLANS.
2021	MAY EXECUTIVE EXTENDS MANAGEMENT OF THE 2018-2020 BIENNIUM UNTIL MAY 2022, after one-year delay in calling CMDUA elections. SEP. PROSECUTORS OFFICE RECOMMENDATION: RESUME OF THE MP REVIEW AND RESPECT OF DEMOCRATIC MANAGEMENT.
2022	MAY NEW CONSTITUTION OF ADVISORY WG AT CMDUA. NI 04/2021 downgraded the role of the Council from Deliberative to Advisory, with regard to WTs. MAY MANAGEMENT TERM OF THE 2018-2020 BIENNIUM CLOSED, without calling for new elections. OCT. PUBLIC CALL for entities interested in joining the Consultative WT. AUG. RESUME OF IN-PERSON ACTIVITIES with interactive exhibition: results of the eight territorial workshops held in 2019. AUG.-OCT. 2 nd ONLINE PUBLIC CONSULTATION. OCT. EXPANSION OF ENTITIES PARTICIPATING IN THE ADVISORY WT. NOV. MEETING WITH REPRESENTATIVES OF THE MP REVIEW ADVISORY WT. At the time, there were talks about land regularization, but with maps that did not identify informal settlements in PoA. NOV. 1 st POA 2030 SEMINAR presenting Pnud and EY. Priority for registering technicians. There was no room for debate, only questions asked in writing. NOV. ATUA POA – TODXS NÓS delivered, at the seminar, documents and priority topics for Pnud and EY. The topics were: HIS, the place, environment, management and participation profiles. DEC. THERE HAS BEEN NO CALL FOR ELECTIONS FOR CMDUA YET. The administration should have ended in June 2020. The Public Prosecutors Office indicated that it assessed the postponement of elections due to the pandemic as positive, but it recommends resuming work in September 2021. After the recommendation, CMDUA spent 14 months without calling elections. DEC. CMDUA MEETING WITH EY. Advisors were invited to meet the team of experts who will work on consulting for the review.
2023	OCT. AFTER POPULAR ACTION, THE COURT OF JUSTICE OF RIO GRANDE DO SUL (TJ-RS) DETERMINES SUSPENSION OF CMDUA'S OPERATION AND NEW ELECTIONS WITHIN 90 DAYS. NOV. CONFERENCE UNDER JUDICIAL DETERMINATION OF NON-VALIDITY on the occasion of the suspended CMDUA and still no elections. DEC. MAYOR ANNOUNCES POSTPONEMENT OF THE REVIEW TO 2025. It indicates halt on the occasion of the municipal elections.
2024	JAN.-MAR. CONDUCTION OF CMDUA ELECTIONS. The Council had been without elections for four years. MAR. ENTITIES FILE COURT ACTION FOR TRANSPARENCY IN ELECTIONS AND RESPECT TO THEIR COMPOSITION IN ACCORDANCE WITH THE CURRENT COMPREHENSIVE PLAN.

Legend: **SOCIAL PARTICIPATION** Public Prosecutors Office **POPULAR PRESSURE** PMPA

Source: authors, based on ATUA POA – TODXS NÓS (2019), Brum (2018), In a hearing... (2017), Entities... (2018), Czarnobay (2022), Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento Rio Grande do SUL – IAB/RS (2020), Note... (2018), Oliveira, Marx and Oliveira Filho (2021), Master Plan (2022), Porto Alegre (2021b), Smams (2022) and Suptitz (2022e).

from Planning Region 1, IAB-RS and CAU-RS requested a meeting with the experts, but they did not get any response. It is noteworthy that the meeting with CMDUA had informational profile and did not feature a meeting to provide subsidies for the review. EY met representatives from the industry and the construction sector (Smamus POA, 2022a) in the following day and announced that:

[...] the technical visits and meetings with municipal public entities and bodies allowed establishing a cooperative relationship to carry out the Plan. Now, the company will gather all the necessary information to produce the instrument to advise Smamus technicians. (Smamus POA, 2022b)

In other words, subsidies and cooperation only happened between selected partners – those of interest to the market. Months later,

EY and PMPA held a meeting with the Brazilian Association of Architectural Offices of Rio Grande do Sul (Asbea RS), IAB-RS and CAU-RS. The city's reading methodology was requested, but there was no response from EY or PMPA.

EY stated that it would develop a Comprehensive Plan to create the conditions for the real estate market through “flexibility with predictability”. Since EY does not act straight in the urban planning field, *Forma Urbana* office (Argentina) is part of its team. This Office is known for its experience in architecture, urban projects and consultancy for the real estate market, as depicted in images publicizing its participation in events promoted by its owner – an architect (Figure 2).

Finally, it is noteworthy that CMDUA did not hold elections for four years. The 2018-2020 administration was in power for six years, even after several demonstrations

Figure 2 – Disclosure of participation in forma urbana office events



Source: Oficina Urbana, in 2022.

by councilors who disagreed with delayed elections. Rio Grande State Court of Justice (TJ-RS) ordered PMPA to hold elections within 90 days after popular claims. Accordingly, the 2nd MP Review Conference presented propositions for the new MP, but it did not have legal effect, because activities had to be suspended as long as CMDUA did not have a new composition.

Thus, one can observe (1) democratic governance disruption (Harvey, 2008) through lack of qualified and effective participation, not just by those comprising CMDUA, but by everyone who joined the WTs, later on; (2) closeness to authoritarianism (Harvey, 2008) by downgrading the role of CMDUA counselors in WTs to a consultative nature and delayed council elections; (3) the presence of a strong State to repress democratic wills (*ibid.*) by disregarding resources' investment to develop participatory methodologies; and (4) support from non-democratic institutions (*ibid.*) by making the option for lack of methodological dialogue between participatory processes used to read the city to be developed by EY, as well as not having contact with the general society, but just with selected partners.

Dividing the Comprehensive Plan: planning by project

PMPA chose to withdraw the work team's focus from plan reviewing to make efforts aimed at preparing two plans for special economic-interest parts in Porto Alegre: Centro Histórico neighborhood and the 4th District Region, due to the Prosecutors Office's decision to suspend participatory processes.

Chart 5 shows the evolution of these two plans. The one set for Centro Histórico was approved in 2021, and that set for the 4th District, in 2022. In both cases, there was immediate request for architectural projects' approval, in compliance with the new defined parameters. Repeated actions and the speed of projects suitable for this procedure highlighted the plans' interests and the logics of the business desk in its formulation.

Overall, both cases provide on (1) releasing the urban planning regime to reach full flexibility, as they may be defined by decree; and (2) creating new created-land indices (synonymous with onerous grant) to broaden resource collection. Actually, construction and

Chart 5 – Dividing the master plan

2016	MAY HIRING THE Urban Technology Center (NTU-UFRGS) for the 4D Master Plan development.
2017	MAR. COMPLETION OF THE PORTO ALEGRE 4D MASTER PLAN. DEC. PROMISE TO START THE PDDUA REVIEW. The secretary highlighted the relevance of using UN SDGs to access credit lines to hire the consultancy during a meeting at Cosmam.
2020	MAR. INÍCIO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM PORTO ALEGRE. MAR. RECOMMENDATION BY THE PUBLIC PROSECUTORS OFFICE. Temporary suspension of the process, as long as the state of health emergency due to the pandemic lasts. JUN. NORMATIVE INSTRUCTION 15/2020. Suspending all review activities, except for those under the exclusive responsibility of the Municipal Administration (Porto Alegre, 2020).
2021	FEB. NORMATIVE INSTRUCTION 04/2021. It established the procedure for PDDUA reviewing. APR. INTRODUCING STUDIES BY THE HISTORICAL CENTER PROGRAM, AT CMDUA. SEP. RECOMMENDATION BY THE PUBLIC PROSECUTORS OFFICE: RESUMING THE MP REVIEW AND RESPECT TO DEMOCRATIC MANAGEMENT. SEP. RECOMMENDATION BY THE PUBLIC PROSECUTORS OFFICE: FOLLOWING THE MP RESERVATION PRINCIPLE. NOV. REHABILITATION PROGRAM FOR CENTRO HISTÓRICO (CH) APPROVED. JAN. PRIVATE SECTOR PRESENTS SEVEN PROJECTS FOR CONSTRUCTION IN CH.
2022	JAN. PRESENTATION OF STUDIES FROM THE 4 TH DISTRICT PROGRAM, AT CMDUA. AUG. 4 TH DISTRICT PROGRAM APPROVED. AUG. APRESENTING THE CONSTRUCTION PROJECT OF A BUILDING 130 m IN HEIGHT. OCT. MAYOR SANCTIONS THE 4D PROGRAM LAW. OCT. PMPA APPROVES THE CONSTRUCTION OF A BUILDING (117 m, in height).
2024	JUN. NEW DEADLINE FOR COMPLETING THE REVIEW.
2025	NEW DEADLINE FOR COMPLETING THE REVIEW.

Legend: **PMPA** Public Prosecutors Office **COMPLETION DEADLINE** **CENTRO HISTÓRICO** **4TH DISTRICT**

Source: authors, based on Bueno (2018), Empreendimento... (2022), Melo... (2022), Porto Alegre (2020), Porto Alegre (2021a), Rio Grande do Sul (2020), Rio Grande do Sul (2021), Scmazzon (2017) and Suptitz (2022f).

population densification was predicted and investments in infrastructure were assessed later on, since these investments will only take place by applying resources coming from land created by enterprises that chose to install themselves in the program region. It is important being aware that this format is unfeasible; therefore, PMPA sought financing for infrastructure investments in international banks. It is noteworthy that none of them was called Neighborhood Plan or Region Plan. Option was made to call them Rehabilitation Program for Porto Alegre's Centro Histórico (PRCHPA) and Urban Regeneration Program

for the 4th District of Porto Alegre (PRU4DPA), although both of them present changes in both urban parameters and created-land availability.

The Public Prosecutors Office recommended the executive power to comply with the Master Plan reserve when it sends the PRCHPA to the City Council (Brasil, 2021). This legal warning aimed at anticipating the Master Plan review. The media called these programs "Comprehensive Plans" and the mayor himself highlighted that the PDDUA review had to follow the format of these two programs. During an interview, the Mayor stated:

[...] the time to face Centro and the 4th District cannot be 2023, and it explains these two cuts. But there is also an urban vision shared by the mayor and the deputy: I think that the city, although it has a general Master Plan, should have the capacity to have many 'master plans' [...] I am very much in favor of urban consortium operations, and it means having an urban outline and reinforcing these neighborhoods. (Velleda and Gomes, 2022; our highlights)

[...] The idea is that it (the master plan) is "quite liberal" and that it does not stick to high-level discussions, as the debate is said to have been in previous revisions. However, until it is achieved, he says that Centro cannot wait, and this is why it would be forwarding projects that change the current Master Plan, in separate. (Ibid.; our highlights)

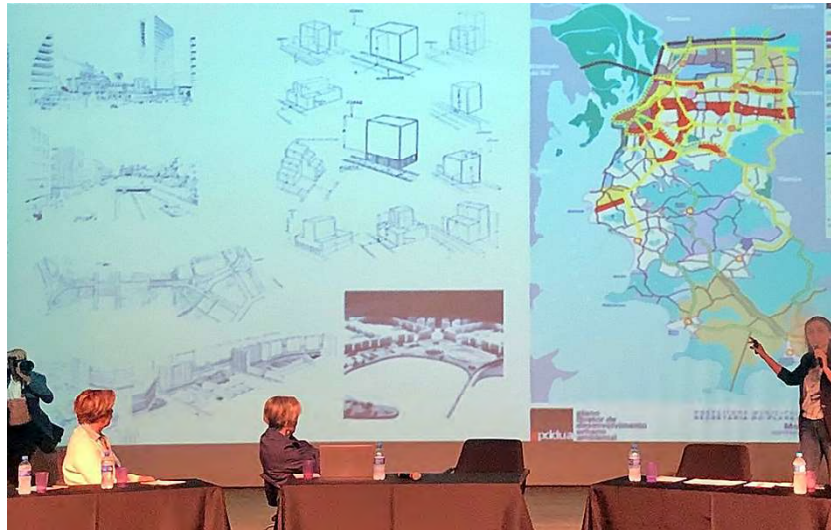
Media debates and statements showed the clear intention of not complying with the Comprehensive Plan reservation. PMPA adopted an entrepreneurial attitude by publicizing a private enterprise at approval stage on its social networks; however, it did not meet airspace control standards, as shown in Figure 3.

On several occasions, PMPA technical team expressed its concerns with both the intermediate scale and the design of public spaces. It even listed the possibility of preparing detailed plans based on the experience of Portuguese urban projects. They claimed that the 1999 PDDUA adopted more generic design forms at the 1st POA 2030 Seminar, and it points out the likely path to value the project to the detriment of the plan (Figure 4).

Figure 3 – The project approved in the +4d program will be the tallest building in the city



Source: Porto Alegre City Hall, 2022.

Figure 4 – Urban projects *versus* Master Plan

Source: authors' files.

The vocabulary used by PMPA and its partners point towards changes in the Comprehensive Plan model. Consortium Urban Operations, Detailed Plans, concern with intermediate scales and a general plan capable of having many Master Plans are planning by project indicators (Avitabile, 2005) or results (Ascher, 1992). Both possibilities focus on urban project development, on the strategic position of entrepreneurship and on local speculation.

An entrepreneurial and result-oriented, market-oriented, government - in Osborne and Gaebler's (1993) terms - was also identified, since the outspread of projects takes place on government networks, as well as on the willingness to circumvent the Comprehensive Plan's reserve rules in order to meet market demands. The Plans/Programs for both

Centro Histórico and the 4th District can be featured as Trend Planning and Leverage Planning (Brindley, Rydin and Stoker, 2004), because they are based on changing the lack of regulation scenario to meet private interests, including fiscal stimuli.

Final considerations

The aim of the present was to investigate the effects of advanced neoliberalism on Comprehensive Plan reviews in Brazil based on Porto Alegre experience, Rio Grande do Sul State. The process was marked by repeated actions, interference by the Public Prosecutors Office with cyclical processes and lack of cycle completions.

Among all the effects, the first detected one was related to minimum State implementation (Harvey, 2008) by disrupting the technical staff of the planning department in the last 10 years. This procedure was associated with the fact that significant resources granted by the Regional Development Bank of the Far South (BRDE) for the MP review were invested in international companies.

The second observed effect was related to the power of the real estate market in this review process. It embodied immeasurable strength within an environment of flexible accumulation (Harvey, 2011). Dialogue with entities in this sector is open and desired, but planning, environmental and community entities, which are activities carried out due to recommendation by the Public Prosecutors Office, remain without qualified participation methodology or still deal with promises. Democratic management and participatory Comprehensive Plan issues have been deserving attention since the rise of the Rule of Law, but closer attention must be paid at a time of advanced neoliberalism.

The third effect regards focusing on a productive city for the capital. Topics, places and social groups that do not support

this production are made invisible and have no space in debates about the new Comprehensive Plan. International agencies and the UN 2030 Agenda support efficiency and socio-environmental concern by approving the adoption of neoliberal ideas. The participation of international actors who do not talk to local communities is the very result of new institutional arrangements and governance forms that do not undergo society's scrutiny.

Finally, effects on urban planning are striking. There is no lack of planning, but a planning forged to meet the interests of specific actors. Trend and leverage planning (Brindley, Rydin, and Stoker, 2004) procedures are fully applied. Planning by project meets this demand by turning the city into pieces of interest for speculative capital, besides turning citizens into customers.

Results deriving from Porto Alegre's Comprehensive Plan review process show the challenges faced by the urban planning field. The effects from financing, updates in new institutional arrangements and democratic governance disruption point to the opposite direction of urban reform struggle ideas, since they never come true. It is urgent taking a new path to value a planning practice linked to the interests of citizens.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3140-7201>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.
clarice.oliveira@ufrgs.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4269-1693>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS/Brasil.
nicoliniigor@gmail.com

Acknowledgements

The results of this paper were conceived with support from the Scientific Initiation Scholarship Program of the National Council for Scientific and Technological Development (PIBIC CNPq/UFRGS). The register of the scholarship application in the university system is 125807/2022-8.

Notes

- (1) According to Murphy (2008, p. 154), managerialism transforms “topics of social life and organizations into a series of discrete problems that can be solved by applying technical expertise”. Based on Parker (2002), managerialism is the generalized ideology of management that, in its turn, has multiple meanings. This concept can be related to a group of executives.
- (2) The outspread and specific differences to the post-bureaucratic movement, to the New Public Management in Anglo-Saxon countries and to the Managerial Public Administration in Brazil, cannot be ignored. However, the government reinvention movement is the most relevant one for the current study.
- (3) *Pacto Alegre* is an “agreement among educational institutions, government, private sector and civil society to encourage collaborative entrepreneurship” (Pacto Alegre, 2022)
- (4) Carried out by the Brazilian Institute of Architects – Rio Grande do Sul Department (IAB-RS), in partnership with *Cidade em Projeto* – Research, Teaching and Extension Laboratory (CPLAB-UFRGS), sponsored by the Council of Architecture and Urbanism (CAU- RS).

References

- ASCHER, F. (1992). *Projet publics et réalisations privées: le renouveau de la Planification des villes. Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, n. 51, pp. 4-15.
- _____. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Armand Colin Editeur.
- _____. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- ATUA POA – TODXS NÓS (2019). ATUA POA Pelo direito à cidade de todxs nós! Disponível em: <https://atuapoa.home.blog/>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- AVITABILE, A. (2005). *La mise en scène du projet urbain: pour une structuration des démarches*. Paris, L'Harmattan.
- BAETEN, G. (2018). “Neoliberal planning”. In: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A; WATSON, V. (eds.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*. Nova York, Routledge.

- BISOL, C. (2022). *Plano Diretor da Capital terá suporte de consultoria internacional*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/plano-diretor-da-capital-tera-suporte-de-consultoria-internacional>. Acesso em: 26 dez 2022.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997). *Local and global: the management of cities in the information age*. Abingdon, Routledge.
- BRASIL (2019). *Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*. Brasília, DF, United Nations Development Programme.
- _____. (2021a). *Revisão substantiva 1 do Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*, de 26 de fevereiro. Brasília, United Nations Development Programme.
- _____. (2021b). *Revisão substantiva 2 do Projeto de Cooperação Técnica Internacional PoA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável*, de 23 de novembro. Brasília, DF, United Nations Development Programme.
- _____. (2022). *Parecer de vista do Conselheiro Rafael Pavan dos Passos para o processo nº 23078.450147/2021-81*, de 1º de abril. Porto Alegre, Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BRINDLEY, T.; RYDIN, Y.; STOKER, G. (2004). *Remaking planning: the politics of urban change*. Nova York, Routledge.
- BRUM, A. (2018). *Conselho do Plano Diretor toma posse nesta segunda-feira*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_noticia=999196986&CONSELHO+DO+PLANO+DIRETOR+TOMA+POSSE+NESTA+SEGUNDA-FEIRA. Acesso em: 15 nov 2022.
- BUENO, A. (2018). *Masterplan 4D*. Disponível em: <https://4distrito.wordpress.com/2018/05/04/masterplan-4d/>. Acesso em: 5 dez 2022.
- CARNEIRO, C. (2020). *BRDE aprova financiamento do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/brde-aprova-financiamento-do-plano-diretor-de-porto-alegre>. Acesso em: 15 nov 2022.
- CZARNOBAY, A. (2022). *Prefeitura apresenta novo cronograma de atividades para a revisão do Plano Diretor*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/prefeitura-apresenta-novo-cronograma-de-atividades-para-revisao-do-plano-diretor>. Acesso em: 2 dez 2023.
- EM AUDIÊNCIA pública na Câmara de Porto Alegre, conselheiros municipais rejeitam projeto de Marchezan (2017). Disponível em: <http://cutrs.org.br/em-audiencia-publica-na-camara-de-porto-alegre--municipais-rejeitam-projeto-de-marchezan/>. Acesso em: 15 dez 2021.
- EMPREENHIMENTO n. 4 Distrito terá o prédio mais alto de Porto Alegre (2022). Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/10/empreendimento-no-4o-distrito-tera-o-predio-mais-alto-de-porto-alegre/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- ENTIDADES cobram posse do novo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2018). Disponível em: https://sul21.com.br/cidadesz_areazero/2018/05/representantes-eleitos-e-entidades-cobram-posse-do-novo-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental/. Acesso em: 15 nov 2022.
- ERNEST & YOUNG (2022). *Governo e Infraestrutura*. Site da empresa Ernest & Young. Disponível em: (https://www.ey.com/pt_br/government-public-sector#:~:text=Construindo%20um%20mundo%20de%20neg%C3%B3cios,mais%20r%C3%A1pido%20do%20que%20nunca.). Acesso em: 15 nov 2022.

- FALA do Embaixador Ruy Pereira no evento de assinatura do projeto da Prefeitura de Porto Alegre (2019). Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/abc-pnud-e-prefeitura-de-porto-alegre-trabalham-juntos-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre/Fala%20do%20Embaixador%20Ruy%20Pereira%20no%20evento%20de%20assinatura%20do%20projeto%20da%20Prefeitura%20de%20Porto%20Alegre/view>). Acesso em: 15 nov 2022.
- GOVERNO E SETOR PÚBLICO (2022). *Ernst & Young Global Limited*. Disponível em: https://www.ey.com/pt_br/government-public-sector. Acesso em: 15 nov 2022.
- HARVEY, D. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume Editora.
- _____. (2008). *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2011). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (2014). *O neoliberalismo: histórias e implicações*. São Paulo, Edições Loyola.
- HUERTAS, F. (1996). *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo, Fundap.
- IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento Rio Grande do Sul (2020). *Planos Populares de Ação Regional*. Disponível em: <https://www.planospopularespoa.org/>. Acesso em: 14 out 2022.
- LEFEBVRE, H. (2007). *Rhythmanalysis: space, time and the everyday life*. Norfolk, Continuum.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1993). “The city as a growth machine”. In: FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. *Readings in urban theory*. Oxford, Blackwells.
- MELO sanciona lei de incentivo a investimentos no 4º Distrito (2022). Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/10/melo-sanciona-lei-de-incentivo-a-investimentos-no-4o-distrito-cl8xlhsy600hx018wl4ps5q5a.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2019). ABC, PNUD e prefeitura de Porto Alegre trabalham juntos na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/abc-pnud-e-prefeitura-de-porto-alegre-trabalham-juntos-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre>. Acesso em: 15 nov 2022.
- MURPHY, J. (2008). *The World Bank and global managerialism*. Londres, Routledge.
- NOTA de repúdio ao cancelamento da posse dos/as conselheiros e conselheiras do CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2018). Disponível em: <https://coletividadequequeremos.wordpress.com/2018/06/06/nota-de-repudio-ao-cancelamento-da-posse-dos-as-conselheiros-e-conselheiras-do-cmdua-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental/>. Acesso em: 4 dez 2022.
- OFICINA URBANA (2022). *Imagem*. Disponível em: <https://www.oficinaurbana.com.ar/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- OLIVEIRA, C. M. (2018). *Projetos urbanos: uma crítica ontológica*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/186158>. Acesso em: 15 nov 2022.
- OLIVEIRA, C. M.; MARX, V.; OLIVEIRA FILHO, J. (2021). “Atraso, pandemia, mudança de governo e mobilização social: marcas do processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre”. In: SILVA, B. et al. (orgs.). *A cidade em disputa, planos diretores e participação no cenário da pandemia*. Marília, Lutas Anticapital.

- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nova York, Plume.
- PACTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://pactoalegre.poa.br/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- PARKER, M. (2022). *Against management: organization in the age of managerialism*. Oxford, Polity Press.
- PAULANI, L. M. (2006). “O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses”. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 4 dez 2022.
- PORTO ALEGRE (2020). Instrução Normativa n. 15/2020, de 23 de junho. Institui que ficam suspensas todas as atividades do processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade.
- _____ (2021a). Instrução Normativa n. 04/2021, de 10 de fevereiro. Institui o procedimento para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade.
- _____ (2021b). Protocolo n. 322352, de 6 de maio. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/mpa/prefpoa/spm/usu_doc/portaria_2021.pdf. Acesso em: 15 nov 2022.
- PREFEITURA de Porto Alegre lança editais para contratação de consultorias que auxiliem na revisão do Plano Diretor (2022). Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/06/prefeitura-de-porto-alegre-lanca-editais-para-contratacao-de-consultorias-que-auxiliem-na-revisao-do-plano-diretor-cl3xdooxc00640167pj62vv18.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE (2022). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CIV8cy4ODEn/>. Acesso em: 15 nov 2022.
- RIO GRANDE DO SUL (2020). Recomendação: Suspensão temporária do processo de revisão do plano diretor – enquanto perdurar o estado de emergência e calamidade sanitária declarados em razão da pandemia do coronavirus (covid-19), de 23 novembro. Porto Alegre, RS, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.
- _____ (2021). Recomendação: Retomada dos trabalhos durante o estado pandêmico. Possibilidade atual. Observância da gestão democrática e do princípio de reserva do plano, de 6 de setembro. Porto Alegre, RS, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística.
- SCOMAZZON, C. (2017). *Executivo entregará projeto de revisão do PDDUA no final de 2019*. Disponível em: <https://camarapoa.rs.gov.br/noticias/executivo-entregara-projeto-de-revisao-do-pddua-no-final-de-2019>. Acesso em: 3 jul 2021.
- SILVA, B. et al. (orgs.) (2021). *A cidade em disputa, planos diretores e participação no cenário da pandemia*. Marília, Lutas Anticapital.
- SMAMUS POA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2022a). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CmKRhEpOtb/>. Acesso em: 20 dez 2022.

- SMAMUS POA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade de Porto Alegre (2022b). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CmMzISWOaYA/>. Acesso em: 20 dez 2022.
- SMAMS URBANISMO (2022). Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 4 dez 2022.
- SOUZA, M. L. (2010). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- STAKE, R. E. (1995). *The art of case study research*. Londres, Sage.
- SUPTITZ, B. (2022a). *Ernst & Young fará consultoria na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2022/09/865825-ernst-young-fara-consultoria-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022b). *MP recomenda retomada da revisão do Plano Diretor com participação da população*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/11/819583-mp-recomenda-retomada-da-revisao-do-plano-diretor-com-participacao-da-populacao.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022c). *Prefeitura desiste de acordo com a UFRGS para revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2022/04/843164-prefeitura-desiste-de-acordo-com-a-ufrgs-para-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022d). *UFRGS pede ao Pnud para seguir na revisão do Plano Diretor de Porto Alegre*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2022/04/843371-ufrgs-pede-ao-pnud-para-seguir-na-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022e). *Exposição percorre bairros de Porto Alegre até setembro*. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar-a-cidade/2022/08/861093-exposicao-percorre-bairros-de-porto-alegre-ate-setembro.html>. Acesso em: 7 nov de 2022.
- _____ (2022f). *Novas regras para construir no Centro de Porto Alegre entram em vigor*. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/colunas/pensar_a_cidade/2022/01/827582-alteracao-do-plano-diretor-no-centro-ja-e-lei-na-capital.html. Acesso em: 7 nov de 2022.
- TOWNSEND, A. M. (2013). *Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. Nova York, W. W. Norton Inc.
- VELLEDA, L.; GOMES, L. E. (2022). Sebastião Melo: ‘O Plano Diretor que vamos mandar para a Câmara será bastante liberal’. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/entrevistas/2022/01/sebastiao-melo-o-plano-diretor-que-vamos-mandar-para-a-camara-sera-bastante-liberal/>. Acesso em: 2 dez 2022.
- YIN, R. K. (2002). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, Bookman.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Deyse Assis de Miranda. Email: contato@gooddealconsultoria.com

Received: December 26, 2022

Approved: April 20, 2023

Espacialidade e controle dos corpos: Boa Vista e a mobilidade humana venezuelana

Spatiality and control of bodies:
Boa Vista and the Venezuelan human mobility

João Carlos *Jarochinski Silva* [I]
Gabriella *Villaça* [II]
Vanessa Palácio *Boson* [III]

Resumo

O presente artigo discorre sobre as transformações socioespaciais na cidade de Boa Vista-Roraima após a chegada significativa de migrantes venezuelanos a partir de 2015. A metodologia documental é utilizada para expor o aumento de pessoas venezuelanas na cidade e a bibliográfica, para refletir sobre as políticas de controle desses corpos pelo Estado "acolhedor". Utiliza-se o método hermenêutico-dialético para discutir as relações de poder, alicerçando-se nas teorias de Bauman e Foucault. Apresenta-se o espaço urbano, sob a ótica de Lefebvre, como local de funcionamento das relações sociais cotidianas, questionando as mudanças espaciais. O objetivo é demonstrar como o Estado determina o nível de interação entre os residentes, reforçando a prática preconceituosa/xenofóbica sistêmica a partir do controle dos corpos "indesejáveis".

Palavras-chave: migração; mobilidade; direito humanitário; militarização; Operação Acolhida.

Abstract

This article discusses the socio-spatial transformations undergone by the city of Boa Vista after the significant arrival of Venezuelan migrants from 2015 onwards. We use the documentary methodology to present the increase in the number of Venezuelans in the city, and the bibliographic methodology to reflect on the policies of control of these bodies by the "welcoming" State. In addition, we employ the dialectical hermeneutic method to discuss power relations based on Bauman's and Foucault's theories. Using Henri Lefebvre's perspective, we present the urban space as a place where daily social relations function and we question spatial changes. The aim is to demonstrate that the State determines the level of interaction between residents, reinforcing the systemic prejudice/xenophobic practice based on the control of "unwelcome" bodies.

Keywords: migration; mobility; humanitarian law; militarization; Operação Acolhida (Welcome Operation).



Introdução

A mobilidade internacional venezuelana transformou-se, na última década (2015-2024), em um dos principais temas internacionais, principalmente na América do Sul, local de origem e de destino de boa parte dessas pessoas. Em virtude desse deslocamento, uma série de ações estatais nos locais de trânsito e destino passou a ser desenvolvida. Tais ações possuem efeito em todas as esferas de poder, alcançando, inclusive, as municipalidades. A proposta deste artigo é analisar a chegada dessas pessoas refugiadas e migrantes à cidade de Boa Vista-Roraima que é palco das principais medidas adotadas pelo governo brasileiro no âmbito da Operação Acolhida. Destarte, o artigo propõe avaliar as consequências dessas medidas no urbanismo local, a partir do prisma de controle dos corpos migrantes pelas diversas instituições.

A mobilidade venezuelana a partir de 2015

O agravamento da crise econômica e social na Venezuela fez com que o deslocamento de venezuelanos para os países vizinhos subisse consideravelmente a partir de 2015. O último relatório da Plataforma de Coordenação interagencial para refugiados e migrantes da Venezuela – R4V, datado de novembro de 2023, aponta que são aproximadamente 7.722.579 de venezuelanos vivendo fora do seu país (R4V, 2023a), em um movimento misto, compreendido pela comunidade internacional como sendo tanto de migração como de refúgio. Essa dupla alternativa de regularização traz consequências em termos dos enquadramentos regulatórios e

da dinâmica de proteção a que essas pessoas deveriam fazer jus, mas que acabam, no caso em tela, recebendo tratamentos semelhantes, pelo fato de serem pessoas venezuelanas. Esse grande e complexo movimento, ocorrido em menos de uma década, já se configurou como o maior êxodo da história recente da América Latina, assim como também um dos maiores casos de mobilidade urbana com transições, majoritariamente, entre cidades (Acnur, 2020).

O Brasil, apesar de não ser o principal país de destino, abriga cerca de 510,1 mil migrantes e refugiados da Venezuela (R4V, 2023a). O País só perde para a Colômbia e o Peru que já receberam mais 2,88 milhões e 1,5 milhão de venezuelanos(as), respectivamente (ibid.). Em território brasileiro, mais de 132,6 mil venezuelanos já estão com a condição de refugiado reconhecida; 12,8 mil estão com a solicitação de reconhecimento da condição de refúgio aguardando sua avaliação ainda em aberto; e 471,2 mil estão com autorização de residência no País – dados de janeiro de 2017 a fevereiro de 2024 (Obmigra e OIM, 2024). Embora represente um instituto provido de proteção internacional, notadamente o *non-refoulement*, no âmbito da Operação, não se vislumbra distinção entre o tratamento conferido a pessoas providas com autorização de residência, solicitação de refúgio ou refugiadas já reconhecidas.

Os dados revelam também o quantitativo de pessoas, naturais da Venezuela, que estiveram em trânsito no território brasileiro, totalizando 1.059.778 entradas e 501.474 saídas. Nesse sentido, esse enorme quantitativo de circulação de pessoas gera a necessidade de medidas urbanísticas para recepção e controle, especialmente em Boa Vista-Roraima, visto que há demandas, por ser um espaço de trânsito,

em números muito superiores ao que historicamente marcaram essa localidade (Rodrigues, 2006) e, também, de permanência.¹

A Operação Acolhida

Diante disso, reconhecendo o contexto econômico de Roraima, estado fronteiro e, portanto, porta de entrada principal dos migrantes venezuelanos, o Poder Executivo brasileiro federalizou o atendimento humanitário com o objetivo de lidar com a grande mobilidade migratória provocada pela situação da Venezuela. Assim, no intuito de organizar a chegada desse grande número de pessoas ao País, foi criada, em abril de 2018, a Operação Acolhida (Brasil, 2018b; Jarochinski Silva e Albuquerque, 2021).

Segundo Jarochinski Silva (2022, p. 48), a Operação Acolhida possui três eixos principais: ordenamento da fronteira (eixo de entrada com o objetivo de organizar a chegada dos refugiados e imigrantes); acolhimento (oferecimento de abrigo emergencial para as pessoas classificadas, pela Operação, como em situação vulnerável); e interiorização (que é a realocação voluntária de venezuelanos em municípios brasileiros que não são do estado de Roraima).

Em sua etapa de recepção, realizada na cidade de fronteira de Pacaraima e na capital Boa Vista, há uma estrutura de atendimento para realizar a recepção, assim como também identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos aqueles que chegam do país vizinho. Depois dessa primeira ação, as pessoas em situação

de vulnerabilidade que tiverem interesse, poderão solicitar o serviço de acolhimento em um dos abrigos emergenciais oferecidos pela Operação. E, finalmente, também é oferecido um apoio com traslado (a partir de determinados critérios relacionados ao destino) para aqueles que desejam continuar viagem para outros estados brasileiros através do processo de interiorização (Jarochinski Silva e Albuquerque, 2021; Brasil, 2023b).

Essa grande força-tarefa humanitária é de responsabilidade do Estado Brasileiro, porém, sua atuação, além das muitas instituições governamentais, conta com diversas parcerias de organismos intergovernamentais da Organização das Nações Unidas (ONU), tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e a Organização Internacional para Migrações (OIM), entre outros, bem como mais de uma centena de Organizações da Sociedade Civil (Brasil, 2023a).

Foi, a partir dessa junção de diferentes atores, que se iniciou essa grande operação humanitária no Brasil e nas Américas. São inúmeros acordos de cooperação, termos de fomento e termos de colaboração entre esses diversos agentes, visando à promoção de políticas e ações de assistência emergencial para acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório oriundo da Venezuela (Brasil, 2018b). Diz-se, entre os setores militares, que a Operação Acolhida é humanitária (por visar receber os imigrantes vulneráveis), conjunta (por envolver a marinha, a aeronáutica e o exército) e interinstitucional (por envolver diferentes atores), com objetivo de conciliar interesses e coordenar esforços (Oliveira, 2018, p. 6).

O início do abrigamento em Boa Vista

Antes da federalização do atendimento humanitário, em 2018, Pacaraima e Boa Vista já recebiam, desde 2015, um número significativo de migrantes venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade que, por não terem outra opção, passaram a viver espalhados pelas cidades em situação de rua, ocupando espaços públicos como praças, rodoviária e calçadas. Nesse ínterim, a população local começou a questionar a movimentação, alegando “falta de segurança”, “sujeira” e “depredação” da cidade e jornais locais começaram a noticiar a situação dos imigrantes, com críticas e questionamentos sobre a atuação do poder público (Ramos, 2017).

Com a efetivação do plano de resposta federal, vê-se um primeiro amparo para tirar as pessoas da rua, a partir do abrigamento emergencial. Nesse sentido, os abrigos emergenciais não são soluções permanentes nem devem ser vistos como tal. São uma opção temporária e emergencial, utilizada em casos extremos, com o objetivo de controlar a ordem pública local e de minorar o sofrimento humano a partir da garantia de direitos humanos básicos à população afetada, por meio do fornecimento de proteção e assistência básica. Contudo, ao mesmo tempo, também servem para monitorar e regular os possíveis passos desses migrantes no novo território.

Com isso, evidenciaram-se, na paisagem visual de Boa Vista, a adaptação de alguns espaços e a construção de outros, especificamente pensados para os abrigos emergenciais. Contudo, percebe-se que o discurso de “acolhimento” veio acompanhado de muito esforço

para manter os corpos migrantes em espaços controlados, como os abrigos emergenciais,² e em outros espaços adaptados ou construídos, como o Posto de Recepção e Apoio – PRA.³

Estes, embora ofereçam um teto, podem ser classificados como higienistas, já que foram desenvolvidos para retirar as pessoas dos espaços públicos, com destaque para a praça Simón Bolívar, que passou, inclusive, a ter seu acesso limitado para a população em geral, por meio da construção de cercas e portões (Figura 1).

Experiências como esta evidenciam que o objetivo não é só abrigar, mas também controlar a utilização, por essa população migrante, de outros espaços. A estética da praça Simón Bolívar intensifica ainda mais a contradição presente nos termos abordados pelo discurso de acolhimento. Após sua reforma, um monumento com a expressão “Bienvenidos a Boa Vista” foi modificado e passou a ficar mais visível na praça. Isso também se reflete no tensionamento vivido por parte das denominadas ocupações espontâneas, isto é, espaços abandonados que foram ocupados com o objetivo de moradia dessa população migrante. Por mais que existam ações voltadas a esses espaços, o objetivo prioritário é a retirada dessas pessoas, alegando-se, com razão, que são espaços não adequados. Entretanto, nesses processos de negociação, não se vislumbrou a melhor utilização desses espaços, os quais se consolidam, pelas mais variadas razões, como espaços que não são para os migrantes.

Assim, aos poucos, a paisagem visual de Boa Vista revelou as políticas higienistas e os muitos esforços para manter os corpos migrantes em espaços controlados e com convivência controlada com o restante da sociedade, pois são instituições hierarquizadas e de controle por excelência, nas quais há horário máximo

Figura 1 – Foto da praça reformulada e reaberta em janeiro de 2019 após passar cerca de 10 meses fechada



Fonte: Barbosa (2019).

para ingresso. Nesse contexto, o Estado exerce sua noção de hospitalidade ao estabelecer uma distância essencial entre o anfitrião e o hóspede, ou seja, entre as(os) brasileiras(os) e as(os) venezuelanas(os). O "espaço público" revela-se, na verdade, um espaço de práticas discriminatórias, no qual determinados indivíduos são categorizados como "indesejados" (Vasconcelos, 2021, p. 141) ou como os que podem vir a ser descartados (Bauman, 2005).

O objetivo de obter controle e, supostamente, gerar proteção aos nacionais que antes residiam na cidade é evidenciado pela própria fala do contingente militar envolvido na ação, quando:

Um trabalho de expressiva relevância desempenhado pela Acolhida *em prol da sociedade roraimense* é a redução das ocupações espontâneas, na prática, *invasões de propriedades públicas e privadas por venezuelanos* em estado de extrema vulnerabilidade social [...]. (Daróz e Celestino, 2022, p. 65; grifo nosso)

Outro agente com relevância na Operação destacou a existência de pressão para a retirada dessas pessoas do espaço, como apontado:

[...] *A pressão de tirar aquela turma da rua é tão grande que você gasta sua energia e seus recursos iniciais para organizar a chegada, para botar a turma para vacinar, para tirar da rua de Pacaraima ou de Boa Vista, das praças, para separar indígenas de não indígenas, e por aí vai.* (Kanaan, 2022, p. 47; grifo nosso)

Esses discursos, com evidente viés securitário, são atrelados a ações que supostamente se classificariam como de acolhimento e apontam para a tensão existente entre os distintos objetivos desejados pelas autoridades responsáveis por elas.

Importa, ainda, salientar o quantitativo de pessoas que são impactadas por essas medidas. Esses dados são atualizados constantemente, mas, no último recorte, em 6 de abril de 2024, os números apontam 7.031 pessoas

vivendo em situação de extrema precariedade apenas na cidade de Boa Vista: 5.662 alocadas nos abrigos emergenciais da Operação Acolhida (Acnur, 2024); 866 vivendo no Posto de Recepção e Triagem; 1.108 vivendo em ocupações espontâneas; e 503 pessoas em situação de rua, as quais persistem, apesar dos esforços em extinguir essas realidades (OIM, 2024).

Controle dos corpos migrantes

Como bem afirma Peixoto (2019, p. 143), “a ideia de que o mundo antigo era sedentário e o atual é móvel, é ilusória”. Defendendo que o lado mais forte desse binário apenas alterna ao longo do tempo, o autor conclui que foi o fortalecimento do Estado-Nação e a ideia de soberania, atrelada ao controle da mobilidade da população, que fizeram com que a mobilidade internacional passasse a ser vista, no final do século XIX, como um problema. E assim permanece em diversas perspectivas políticas e sociais, mesmo com a globalização, em que a aproximação entre pessoas, lugares e culturas é intensa por conta dos interesses mercadológicos. Tal postura reforça o preconceito contra os migrantes.

Os líderes governamentais frequentemente encaram a migração como um desafio a ser enfrentado, muitas vezes buscando maneiras de impedir que os migrantes deixem suas terras de origem. Infelizmente, essa abordagem reflete uma falta de compreensão da migração como uma faceta intrínseca do desenvolvimento humano. Através dela, as pessoas respondem às oportunidades que surgem de fatores ambientais, econômicos e políticos nas possíveis

regiões de destino (Castles, 2010, p. 14). Dessa forma, vê-se uma sociedade fluida e que a todo tempo é estimulada a pensar para além de fronteiras, sendo incessantemente ensinada a encarar a migração com dificuldade e antipatia.

É, nesse sentido, que o acolhimento brasileiro vivenciado pelas e pelos migrantes da Venezuela evidencia contradições: discursos humanitários com ações opressoras, intervenções de segurança justificando o aviltamento de abrigadas(os). Diante das múltiplas facetas, interesses, disputas e relações presentes nas interações sociais da Operação Acolhida, revela “paradoxos de um duplo comprometimento entre acolher e manter ordem” (Vasconcelos, 2021, p. 8), evidenciando questionáveis legitimações de interesses:

Essa posição dúbia da participação do Estado em ações humanitárias direcionadas à população migrante venezuelana, ora se apresentando como mecanismos de defesa dos direitos humanos, ora reforçando mecanismos de controle e restrição à mobilidade humana, foi observada em outras pesquisas sobre migração venezuelana em diferentes países, tais como Colômbia, Peru, Equador, Chile, Uruguai, México e Espanha (Loudor, 2018; Koechlin, 2018; Ramirez et al., 2019; Stefoni e Silva, 2018; Suárez e Trejo, 2018; Dekocker, 2018). Isso não significa que esse modelo de resposta humanitária seja uma prerrogativa apenas dos/as migrantes venezuelanos/as, dada a motivação específica do seu deslocamento, mas, ao contrário, como observaremos, é uma prática recorrente em diferentes contextos mundiais (Hirst, 2017). O que as distingue são as justificativas e formas de intervenções. (Ibid., p. 55)

Sendo assim, percebe-se que esse monitoramento político e administrativo dos não nacionais que entram no país possui interesses que vão desde o intuito genuíno de compilar

dados para construir a melhor estratégia de prestação de assistência, até o de controlar de maneira mais eficiente os passos desses novos corpos e estabelecer os seus limites.

Contudo, basta um olhar mais crítico do nosso entorno para perceber que esse controle é realizado somente ou predominantemente naqueles corpos indesejados, os quais de modo invariável estão associados a vulnerabilidades econômicas, e que, por conta disso, são vistos como desnecessários (Bauman, 2005). Nesse contexto paradoxal de globalização e nacionalismo, o controle de entrada e da circulação de imigrantes promoveu uma nova estratificação social emergente – a hierarquia da mobilidade, como bem define Bauman (2012).

Fica evidente que o nível de acesso à mobilidade depende do lugar social ocupado: enquanto alguns se movem de um lugar ao outro indiscriminadamente, outros, têm sua mobilidade limitada. Os entraves representados por rigorosos sistemas de controle de imigração, regulamentações de residência e políticas que buscam a migração zero, com impactos no controle do acesso aos espaços urbanos pela suposta busca de manutenção da ordem, têm sido reforçados, acentuando uma divisão mais nítida entre essas duas esferas (ibid., p. 80).

Dessa forma, os corpos migrantes, vistos como inferiores, tornam-se indesejáveis e, estrategicamente, criam-se lógicas de fronteira desiguais, para controlá-los: limitação da circulação na cidade, da integração com a sociedade local e a restrição no sentimento de pertencimento e uso dos espaços públicos como cidadãos. Essa estratégia é propositalmente para dificultar suas vidas no país, excluindo-os socialmente e tornando-os cada vez mais vulneráveis e, em consequência, manipuláveis.

Para tanto, por meio do tratamento dado aos migrantes venezuelanos vulneráveis, domesticam seus costumes, regulam seu modo de viver e impõem regras para dormir, comer e sair em uma microfísica que dispõe o poder não como propriedade, mas como uma estratégia cujos efeitos sejam vistos não como “apropriação”, mas como disposições, técnicas, manobras e funcionamentos (Foucault, 1987, p. 30).

É nesse sentido que se fala que a política de acolhimento brasileira, militarizada, buscou domesticar os corpos migrantes, tentando separá-los a todo custo da população local, com o discurso de necessidade de controle migratório e apoio humanitário; continuando a entender essa realidade como uma problemática de segurança nacional e efetivando ações nesse sentido. Tratando-os com desconfiança, essa política justifica a segregação urbana realizada como a melhor forma para garantir um bom atendimento e o melhor acesso a serviços essenciais, reforçando a segregação e a xenofobia da sociedade local e, conseqüentemente, a maior maneira de “domesticação” – mantendo-os em um único espaço controlável. Um exemplo evidente disso foi que, durante muito tempo, o atendimento de saúde desses migrantes abrigados era realizado pela própria Operação, sob a alegação de que, com isso, não se aumentaria a demanda do sistema local de saúde. A opção, justificada sob argumentos técnicos, evidencia, mais uma vez, dinâmicas de segregação, as quais são ainda mais evidentes nas ações de abrigamento.

Manter as dinâmicas de dependência desses migrantes facilita o seu controle. Assim, constrói essa relação de poder, estabelecendo diretrizes e “lógicas” discriminatórias e desiguais, excluindo socialmente esses corpos e

moldando a memória dos locais por onde eles podem circular. E faz isso de tal maneira que as dinâmicas de controle são legitimadas naturalmente, maquiadas de assistência. Usando ferramentas sutis e silenciosas, torna o corpo menos político e cada vez mais útil para a produção. Essa lógica disciplinar é perceptível na lógica securitizadora⁴ da assistência aos migrantes venezuelanos, ao ofertar-lhes um abrigo emergencial ao mesmo tempo que estabelece inúmeras regras (hora de dormir, comer, tomar banho, sair e entrar) e vigilância constante.

O momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente ao aumento de suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto mais útil, e inversamente. Forma-se então uma política das coerções que são um trabalho sobre o corpo, uma manipulação calculada de seus elementos, de seus gestos, de seus comportamentos. (Ibid., p. 164)

Destarte, para manter o controle e toda sua estrutura, as instituições precisam obter legitimidade, fundamentando-se de maneira clara na natureza e na razão. Assim, elas oferecerão, aos seus membros, um conjunto de analogias por meio das quais será possível explorar o mundo e justificar a naturalidade e a racionalidade dos papéis estabelecidos. Isso permite que a instituição mantenha uma forma contínua e identificável ao longo do tempo (Douglas, 1998, p. 131). Ou seja, o Estado está mais preocupado em fortalecer o seu domínio do que efetivamente cumprir os direitos humanos ratificados através das normas internacionais.

Dessa forma, na medida em que as instituições consigam estabelecer padrões e conceitos em conformidade com suas diretrizes,

o seu poder vai se tornando cada vez menos questionado. É a partir de toda essa construção de pensamento que os indivíduos são controlados e disciplinados – como os corpos dóceis de Foucault:

O corpo humano entra numa maquinaria de poder que o esquadriha, o desarticula e o recompõe. Uma “anatomia política”, que é também igualmente uma “mecânica do poder”, está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina. A disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). (Ibid., p. 164)

Com mais credibilidade, as instituições tornam-se cada vez mais detentoras da verdade, o que permite, inclusive, que, para esses corpos, o regime de controle seja o do estado de exceção (Agamben, 2000), o que viabiliza o controle na tomada de decisões.

Uma ideia reconfortante, porém falsa, sobre o pensamento institucional adquiriu recentemente certa aceitação. Trata-se do conceito de que as instituições apenas realizam o pensamento rotineiro, de baixo nível, do dia a dia. Andrew Schotter, que descreveu tão bem as instituições como máquinas para pensar, acredita que as decisões de menor importância são encaminhadas para um processamento institucional, enquanto a mente do indivíduo fica livre para ponderar questões importantes e difíceis (Schotter 1981, p. 149). Não há motivos para se acreditar em tão benevolente isenção. É mais provável que prevaleça o contrário. O indivíduo tende a deixar as decisões importantes para suas instituições, enquanto se ocupa com as táticas e os detalhes. (Douglas, 1998, p. 130)

Assim, entregando decisões muitas vezes complexas e determinantes “aos cuidados” das instituições, os indivíduos colocam-se à mercê dessa relação de poder e manipulação, corroborando a manutenção desse *status quo* violador, sem questionamento, perdendo sua capacidade de autodecisão, tornando-se dóceis e vistos como ideais, dentro da lógica de acolhimento e de governança migratória.

No mesmo sentido, podemos utilizar o conceito de biopoder, trazido por Foucault (1987), para interpretar a resposta brasileira. Como um exercício de poder que garante o funcionamento de uma determinada forma de vida, em seu sentido fisiológico, ou seja, a escolha de um determinado corpo para sobreviver, em detrimento de outros, o biopoder fica evidente ao pensarmos na lógica como o Estado Brasileiro opera com os migrantes, especialmente os mais vulneráveis, oriundos da Venezuela.

Com políticas específicas pensadas para privilegiar determinados corpos, os corpos “inúteis” economicamente, mas úteis como força de produção, são geograficamente pressionados para espaços de maior controle, nos quais se tornam mais domináveis. Nesses espaços controlados, os micropoderes a que estão submetidos (hora de comer, hora-limite para sair e entrar, pessoas abrigadas como integrantes de comitês organizadores exercendo “poder” regulador sobre seus próprios conterrâneos) tornam o contexto cada vez mais difícil e o eixo de interiorização (organizado pela própria Operação Acolhida) como saída mais promissora – mesmo para aceitar subempregos do outro lado do Brasil, condições precárias e bem longe de sua terra natal.

Mas o corpo também está diretamente mergulhado num campo político; as relações de poder têm alcance imediato sobre ele; elas o investem, o marcam, o dirigem, o supliciam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exigem-lhe sinais. Esse investimento político do corpo está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica; é, numa boa proporção, como força de produção que o corpo é investido por relações de poder e de dominação; mas em compensação sua constituição como força de trabalho só é possível se ele está preso num sistema de sujeição (onde a necessidade é também um instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado); o corpo só se torna força útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso. (Ibid., p. 29)

Assim, mais submissos e manipuláveis, tornam-se mais suscetíveis a aceitar o lugar social que lhes resta na sociedade de acolhida, vagas em subempregos, exploração laboral ou até mesmo exclusão para incentivar a ida para outros países.

Contexto da conformação da cidade de Boa Vista

Para Lefebvre, o espaço e o tempo não são fatos da “natureza” ou da “cultura” e sim relacionais de forma dialética, sendo produto-produzidor-re-produzidor e

enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxos de matérias-primas e de energias, redes de repartição de produtos [...]. O conceito de espaço reúne o mental e o cultural, o social e o histórico. (Lefebvre, 2006, pp. 5-6)

Buscando olhar a conformação da cidade de Boa Vista, a partir dos processos lefebvriano de descoberta, produção e criação, e tomando a perspectiva do processo de descoberta, o território português toma conhecimento e tem a primeira ocupação para defesa com a instalação do forte São Joaquim, em 1775, na confluência do alto rio Branco com o rio Tacutu, e com isso ocorre a primeira mobilização de um contingente militar e de seus familiares para a região, chegando até a consolidação de áreas de estabelecimento militar na década de 1970.

Dentro dessa intencionalidade de defesa, há o projeto político de povoamento da região com características mais urbanas, constituído a partir da criação do Território Federal do Rio Branco (1943),⁵ o qual viria a ser lugar para a implementação de um projeto vitorioso de um concurso para a elaboração de um Plano Urbanístico, cujo vencedor foi o do engenheiro Darcy Aleixo Derenusson. Esse projeto estava alinhado com a construção de novas cidades no território brasileiro, como Belo Horizonte e Goiânia, cidades planejadas, que tinham como foco a modernização pela urbanização, prevenindo infraestruturas como construção de largas vias para automóveis, saneamento e distribuição elétrica, como apontam Moraes e Gomes Filho (2000, pp. 147-149).

O projeto de Derenusson para a cidade de Boa Vista segue as matrizes da escola modernista internacional, com elementos do modelo cidade-jardim e tendo o automóvel como peça central para a circulação nessa nova cidade. O processo de construção da paisagem e monumentalidade presente no projeto pode ser visto como o que Lefebvre (2006) descreveria como processo de criação. Choay (1979, pp. 219-228) analisa as correntes urbanísticas que buscam responder e organizar os

agrupamentos humanos nas cidades do século XX, ao descrever o Urbanismo de Ebenezer Howard para as cidades-jardins. Choay elenca as principais características que também encontramos no projeto de urbano de Boa Vista: a forma circular, o grande *boulevard/praça* arborizado que se irradia do centro da circunferência, o anel central do projeto em que se encontram os edifícios públicos e equipamentos de lazer e cultura, com concêntricas e largas avenidas que demarcam as bordas do projeto, bem como com avenidas que cortam a cidade para conectar todos os anéis ao centro e, por fim, instalações industriais periféricas.

[...] implantação de um plano urbanístico para a cidade fundado nos princípios de saneamento, embelezamento e circulação, tão em voga no Brasil na primeira metade do século XX, como parte de uma política de desenvolvimento para os Territórios Federais recém-criados [...]. A concepção do Plano de Boa Vista não foi diferente do Plano de Belo Horizonte, ao reservar uma área privilegiada para a implantação de edifícios monumentais da Administração Pública, tomar partido de linhas retas, avenidas largas e perspectivas convergindo para o centro. (Moraes e Gomes Filho, 2009, pp. 148 e 156)

Respondendo ao anseio por ordenamento, o novo projeto fortalecia a ideia de que os melhores espaços da cidade, espaços centrais alinhados como projeto de cidade-jardim, fossem ocupados pelos agentes estatais numa dinâmica que ainda hoje reforça a presença de diversas áreas institucionais incrustadas em espaços privilegiados.

Essa preferência para as entidades estatais também se refletiu na seleção dos melhores espaços de moradia para os indivíduos que faziam parte dessa elite estatal, espaços estes em áreas centrais de fácil acesso a serviços e

infraestrutura urbana. A periferia da cidade era concedida para os não inseridos em condição privilegiada nesse processo, entendendo periferia como a parte não compreendida no projeto urbano inicial, sendo ela não contemplada com serviços como saneamento e iluminação pública, reivindicação que se estende até os dias atuais. Além disso, evidenciou-se uma lógica de expansão do território a partir do reforço da presença das Forças Armadas no núcleo urbano, tanto em bairros formados apenas para os membros dessas Forças, como nos diversos espaços para abrigamento de pelotões e estruturas militares.

Boa Vista foi se firmando como um centro urbano administrativo e polo militar, com infraestrutura administrativa de órgãos ligados ao governo federal e aos pelotões militares, quase todos sediados nela a partir de 1970. Sendo assim, a cidade passa a sediar essa infraestrutura militar tanto do exército como da aeronáutica, gerando uma rotatividade de tropas e, conseqüentemente, um aumento da mancha urbana (Silva, 2009).

Na década de 1970, foi observada uma expansão notável da região periférica, isso é, áreas que estavam na margem do projeto urbano da cidade, principalmente devido à instalação do 6º Batalhão de Engenharia de Construção (6º BEC). Essa estrutura militar passou a ocupar uma vasta extensão de terras no bairro conhecido como Mecejana, periferia esta que hoje é entendida como área central, conforme o crescimento e o espraiamento da cidade, relegando o título de periferia para bairros mais distantes e que ainda se encontram sem acesso a infraestruturas como saneamento e abastecimento elétrico. No final dessa mesma década, novos conjuntos habitacionais emergiram, resultando em um considerável crescimento dos bairros Aparecida, São

Pedro, São Francisco, 31 de março e Canarinho (Oliveira, 2010). Percebe-se, aqui, o aumento do perímetro do que hoje se entende como área central da cidade de Boa Vista.

Além da ocupação militar, outro fator motivador de novos desenhos urbanos e tensionamentos foi o garimpo. Embora o garimpo de diamantes em Roraima existisse desde o final da década de 1930, seu auge foi marcado nos últimos anos da década de 1980 com destaque para a exploração de ouro, além de diamantes. Esse crescimento ocorreu especialmente durante a transição do *status* de território federal para estado, resultando no aumento das tensões entre indígenas e garimpeiros. A chegada em massa de garimpeiros a Roraima também teve impactos na organização espacial da capital, em grande parte incentivada pelas autoridades públicas. Prova desse apoio das autoridades é o Monumento ao Garimpeiro, localizado no centro da praça de onde irradiam as principais avenidas (ibid.).

No que diz respeito aos processos migratórios relativos à formação da cidade de Boa Vista, ela é uma localidade que historicamente se apresentou como destino para um número significativo de migrantes nacionais, oriundos principalmente dos estados das regiões Norte e Nordeste, podendo-se citar, em especial, os estados do Maranhão e do Pará (Rodrigues e Vasconcelos, 2012).

Como traz Ramalho (2012, p. 47), Boa Vista identificava-se, já nos relatos da expedição de Hamilton Rice de 1924, como conformada por uma população formada por portugueses, brasileiros, “mestiços, índios e negros, esses poucos, vindos da República Cooperativista da Guiana” que, naquele tempo, ainda era uma colônia britânica, pois a independência só seria proclamada em 1966.

A população de Boa Vista conforma-se com esses processos migratórios, em que, é importante salientar, também há o componente internacional. Neste, a migração fronteiriça é a mais significativa, pois o estado de Roraima configura-se como um ponto de passagem e destino para os migrantes. Esse movimento ocorre no cotidiano, tanto nas cidades fronteiriças quanto em Boa Vista, especialmente em função de ela ser a maior cidade próxima das regiões fronteiriças entre Brasil, Venezuela e Guiana. É evidente que o trânsito de pessoas e de bens nas fronteiras entre o Brasil e a Venezuela, bem como entre o Brasil e a Guiana, é uma constante (Rodrigues e Vasconcelos, 2012).

Como trazem Rodrigues e Vasconcelos (ibid.), a cidade de Boa Vista foi, ao longo de sua história, atravessada por diversos movimentos migratórios de origens e motivações distintas. Podemos então perceber que, apesar de se fazerem presentes no cotidiano, essas dinâmicas parecem ser pouco abordadas pelo discurso urbanístico e legislador.

Evidencia-se que a mobilidade, por mais que seja fundamental para o processo de crescimento urbano e de desenvolvimento da cidade, nunca se constituiu numa força política capaz de garantir o protagonismo do cidadão como agente e sujeito de direitos, mas como um “objeto” a ser controlado. Nesse sentido, esse *modus operandi* é parte de um funcionamento social e político mais amplo, como aponta Becker (2006), visto que existiram várias estratégias territoriais que implementaram a ocupação regional, naquilo que Lefebvre (2006) conceituou como “a produção do espaço” pelo Estado. Segundo o autor, após a construção do território, fundamento concreto do Estado, este passa a produzir um espaço político, o seu

próprio espaço, para exercer o controle social, por meio de normas, leis e hierarquias (Becker, 2006 p. 26).

Para efetivar esse propósito, o Estado estabelece uma intrincada rede de controle duplo sobre o território – tanto técnico quanto político – formada por diversos tipos de conexões e redes. Essa complexa estrutura é imbuída de monitorar os fluxos e os estoques populacionais de maneira eficiente e de atender aos interesses políticos dominantes, enquanto encontra nas cidades sua base logística primordial para a implementação de suas ações (Becker, 2006).

Nesse sentido, Staevie (2012) aponta que, na década de 1990, em Boa Vista, na “zona oeste, aproximadamente 85% dos residentes são migrantes, que residem em áreas doadas pelo poder público, numa clara política de criação de currais eleitorais”, sendo esses moradores aproximadamente 80% da população total da cidade, e que “as ocupações irregulares são constantes no município, por vezes incentivadas por lideranças políticas que possuem interesses particulares nessas ocupações” (ibid., p. 153).

Nos últimos anos, Boa Vista adquiriu maior destaque em função da dinâmica da mobilidade humana internacional mais intensa, uma vez que a chegada de pessoas venezuelanas pelo Brasil perpassa, quase que obrigatoriamente, o seu espaço. Esse é o motivo pelo qual a maior parte das estruturas de recepção, acolhimento e governança migratória está instalada na cidade. Entretanto, como anteriormente apontado, essa mobilidade é marcada pelo desejo de controle em todas as suas fases. Ela implementa, em seu cotidiano, um projeto que contempla, além da estrutura reforçada de controle de fronteiras e integração, algo que

internacionalmente se consolidou a partir da década de 1990, que é a função de controlar a passagem, por meio da burocratização da solicitação de proteção internacional, como forma de estimular a permanência da população não nacional em seus países de origem ou em países terceiros (Zuzarte, 2023).

Seguindo com os apontamentos de Zuzarte, os países, especificamente rotulados como desenvolvidos, adotaram medidas protetivas tanto para dificultar o acesso às suas fronteiras quanto para a integração dos que conseguissem atravessá-las. Nas nações de origem e em países de trânsito, como é o caso da América Latina em relação aos Estados Unidos e Canadá, foram estabelecidos campos de caráter emergencial, com o propósito de oferecer proteção a populações deslocadas, visando contê-las naquele espaço e evitando, dessa forma, que elas cheguem a esses dois países.

Dessa forma, as ações desenvolvidas em Boa Vista ganham destaque pela migração internacional, que passa a gerenciar essa mobilidade e suas implicações, com abrigos pautados em *standards* internacionais e financiados por países do Norte Global. Assim, estratégias como a construção de campos de refúgio, ou, no caso de Boa Vista, os chamados abrigos, foram esforços de contenção, conforme Zuzarte (ibid.) salienta, sob o pretexto de “ajuda”, utilizados como empecilhos à chegada às fronteiras dos países do Atlântico Norte (destino desejado pela maioria). Para o autor, a presença e circulação dessas pessoas passam a ser controladas e toleradas, divergindo do mote anterior, que buscava a integração dos recém-chegados ao país-destino.

Pode-se questionar se são ou não esses os paradigmas que estruturam a resposta brasileira, a qual se orgulha de seguir os

parâmetros internacionais e de receber o selo de boa prática. Em termos urbanísticos, a dinâmica da migração venezuelana traz outro contexto para a cidade de Boa Vista, pois, desde 2015, quase um milhão de pessoas entrou no Brasil atravessando as fronteiras do estado de Roraima, em sua maioria pela fronteira em Pacaraima (STI, 2024). No caso de Boa Vista, com a chegada massiva da população venezuelana, mais intensamente a partir de 2017, a cidade transformou-se. Em particular, as praças e os canteiros públicos começaram a ser ocupados, tendo em vista não haver inicialmente um local apropriado para a recepção dessa população. As estruturas de abrigo da Operação Acolhida são, então, organizadas, visando à retirada dessas pessoas da situação de rua, alcançando a marca de atendimento de mais de 45 mil pessoas⁶ (Jarochinski Silva, 2022). Com impacto significativo na dinâmica urbana, os abrigos emergenciais e as instalações de recepção e apoio ficam concentrados longe das áreas mais valorizadas da cidade, mesmo que ainda inseridos dentro de um perímetro urbano.

Além desses abrigos emergenciais estabelecidos pela Operação Acolhida, há uma série de espaços, públicos e privados, as Ocupações Espontâneas, que existem em virtude da incapacidade da resposta estatal em conferir abrigo para todos que necessitam.

Não se deixa de reconhecer a relevância do abrigo dessas pessoas, as quais estão em uma condição melhor do que se estivessem nas ruas, pois, além de um teto, possuem atendimento para algumas demandas, principalmente, de alimentação. O que se contesta é a estrutura desse modelo, a qual está estabelecida sobre uma lógica de instituição disciplinar, controlando os corpos.

A resposta humanitária articulada no norte do Brasil evidencia um movimento híbrido dos dois intentos. Concomitantemente a todos os mecanismos de controle estabelecidos na fronteira, a Operação articulou uma estratégia de interiorização que tem, entre seus objetivos, garantir a sustentabilidade do sistema de abrigo, mas também dispersar, para outros estados, o contingente populacional migrante que começou a utilizar a estrutura urbana da cidade, com o objetivo de evitar tensões na fronteira e nas regiões próximas a ela, além de atender aos anseios de setores econômicos demandantes de mão de obra.

A publicidade é de que a interiorização se propõe a integrar essa população migrante em outras partes do Brasil, dando novas oportunidades para a reconstrução de sua vida, através de vagas de trabalho, reunificação familiar ou reunião social e até com apoio institucional. A relação entre interiorização e abrigo é notória, como os próprios operadores da Acolhida revelam:

O segundo erro é não tratar o abrigo temporário como temporário. Então, o que acontece? Nós, intencionalmente, não estabelecemos um tempo máximo para permanecer no abrigo. Por quê? Se leva tanto esforço, tanto tempo para tirar da rua, aí o cara vai ficar três meses e vai voltar para a rua?! Então, a gente tem que investir na interiorização. Tem mais gente chegando. Construir mais abrigos é a solução? Não, não é. (Kanaan, 2022, p. 47)

Esse trecho é revelador de que o desígnio político foi desafogar os espaços e serviços públicos que não conseguiam mais responder ao número populacional. Não se trata aqui, assim como no caso da análise sobre o abrigo, de não reconhecer os méritos de medidas

adotadas, mas de problematizar a escolha por determinados modelos e de pensar nas suas consequências, buscando melhorá-las, jamais no sentido de reforçar o não atendimento dessa população.

Em paralelo a essa estratégia de interiorização, vê-se também, na própria estrutura montada para “acolher” os imigrantes, respostas intencionalmente passageiras, como, por exemplo, os espaços de abrigo temporários. Com estruturas precárias, com a justificativa de serem montadas para a permanência de curta duração, a Operação Acolhida já está no seu sexto ano e sem perspectiva de encerramento. A manutenção desses espaços de abrigo emergenciais como provisórios afeta, também, a inserção desse espaço na urbanização de Boa Vista, o que faz com que esses espaços permaneçam sem serem contemplados por políticas públicas urbanísticas.

Mudanças na cidade e Operação Acolhida

O fato de o abrigo continuar a ser visto como temporário faz com que haja maiores dificuldades para esses espaços serem contemplados em ações para a promoção de serviços públicos, tais como transporte público, educação e saúde. A título de exemplo, a pesquisa realizada pelo programa Moverse (ONU Mulheres, UNFPA e Acnur, 2022) revelou que da população abrigada, na época da pesquisa, pouco mais de 35,6% possuíam matrícula em escola ou creches, revelando a dificuldade de inserção dessa população em políticas que deveriam ser obrigatórias, mas que, muitas vezes,

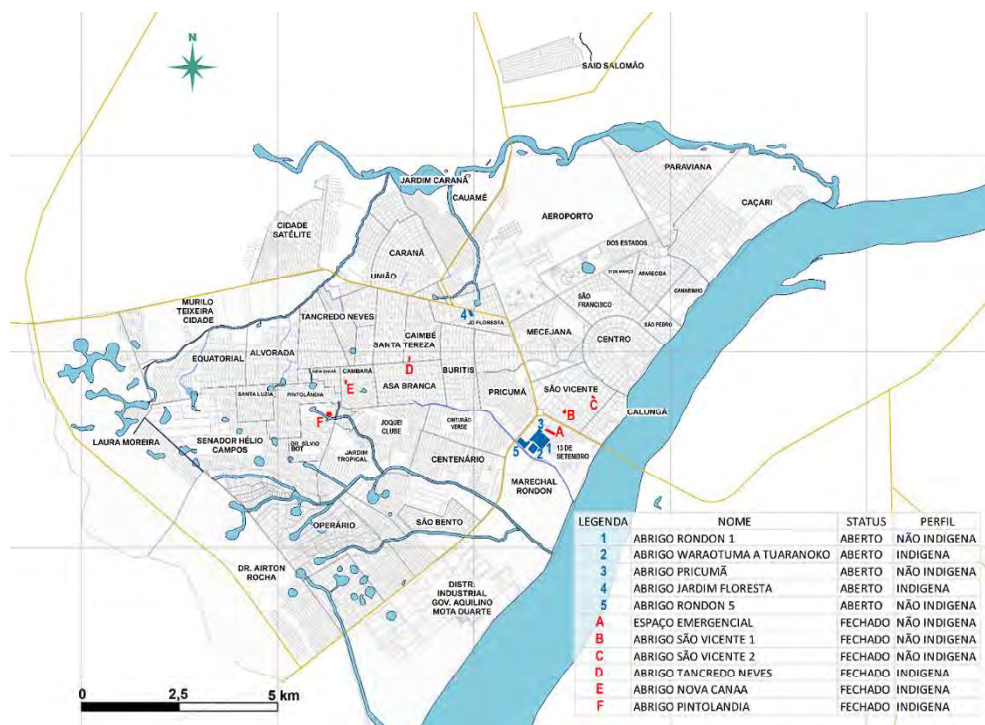
encontram desafios como o próprio tempo de permanência dentro dos abrigos emergenciais, que teve, na primeira coleta da pesquisa, uma média de sete meses.

Como espaços que garantem a proteção mínima básica para a população migrante que adentra o Brasil, em situação socioeconômica vulnerável, os abrigos emergenciais realizam a importante função de ofertar um teto, assim como de ser o espaço de oferecimento de alimentação e de ações das entidades que lá têm acesso, mas não há como negar que também se tornam ambientes eficazes para controlar esses migrantes e segregá-los de outros espaços da comunidade.

Em alguns casos, há que se problematizar certas situações, como alguns episódios de maior disciplinamento desses migrantes abrigados que vieram a público, para avaliar se não é a situação descrita por Zuzarte (2023, p. 19) na qual “Ao se colocarem fora da ordem planejada, esses indivíduos tornaram-se alvos de respostas punitivas e disciplinares, a fim de reinseri-los nos espaços apropriados para sua existência enquanto fora de seu local de origem”.

Nesse contexto, os espaços públicos da cidade de Boa Vista, quando ocupados por essa população migrante, passam a ser espaços de disputa pelo poder local, que os reivindica sob a alegação de que a presença desses migrantes

Figura 2 – Mapa de Boa Vista-RR com os abrigos da Operação Acolhida de 2015 a 2022



Fonte: elaboração própria.

exclui a população local, anteriormente estabelecida, o que evidencia que os migrantes internacionais não são pensados como pertencentes ao espaço. No caso da praça Simón Bolívar, eles foram retirados sob a justificativa de reforma da praça, mas foram inseridos em espaços apropriados para sua existência, separados e fora do campo de convivência mais efetiva, sem que se ofertasse a convivência novamente em condições adequadas, nessa praça, já que hoje praticamente não há circulação de pessoas em sua área.

Compreendendo que a disputa pelos espaços públicos não é uma questão exclusiva das pessoas refugiadas ou migrantes e atravessa as cidades contemporâneas ao redor do mundo,

no caso específico de Boa Vista, as praças são elementos marcantes na dinâmica da cidade, sendo historicamente espaços de orgulho e fruição social. Com o início da migração internacional mais numerosa, a disputa por esse espaço ganha outros contornos e se apresenta de forma recorrente nas mídias e em diálogos com a população local, sendo o caso mais emblemático a praça Simón Bolívar.

Essa praça localizada em um encontro de avenidas e rodovias de grande circulação, as vias que ligam Manaus, Venezuela e Guiana, com letreiros de boas-vindas em português, inglês e espanhol, concentrou grande parte da população recém-chegada, atingindo mais de mil pessoas no ano de 2018 (Costa, 2018).

Figura 3 – Barracas onde ficaram os migrantes venezuelanos, na praça Simón Bolívar



Fonte: Exército Brasileiro/divulgação.

Com isso, as percepções de mudanças estruturais ou estéticas no espaço público decorrente da migração foram estabelecidas, tornando perceptíveis algumas escolhas políticas que geram segregação. Aparentemente, mudanças que podem parecer sutis, como a implantação de tapumes, surtem efeitos espaciais visíveis de gentrificação, simbolicamente afirmando a violência estatal no controle daqueles corpos que estavam sendo expulsos dos espaços, os quais, teoricamente, são públicos.

A intervenção de cercar a praça, inicialmente vendida como um projeto de revitalização, resultou em eficaz ocultação da condição enfrentada por esses migrantes, eclipsando essa situação aos olhos do restante da população residente em Boa Vista. No entanto, essa ação de suprimir visualmente o problema revela-se mais rapidamente do que abordar a vulnerabilidade enfrentada por esse grupo. A restrição do acesso foi uma ação imediata, enquanto as medidas para atenuar as vulnerabilidades do grupo foram implementadas de maneira gradual. Essas ações, por sua vez, foram atribuídas a outro ente governamental, a União, em um processo que revela uma dinâmica tensionada de diálogo entre diferentes esferas de governo. No contexto da estrutura federativa brasileira, a responsabilidade pelo atendimento dessa população deveria ser compartilhada entre União, estados e municípios.

A forma de resolução do que foi notificado como problema foi aparato valorizador do ambiente, o qual serviu como cerceador, impedindo que aquela população retornasse a vivenciar aquele espaço. Ou seja, com a promessa de trazer melhorias em prol do interesse público, o Estado, que deveria proporcionar a efetivação do direito à cidade e sua livre circulação, é o primeiro violador,

estabelecendo, por meio de grades e fiscalização contínua, aqueles que têm o direito de entrar e quando podem fazê-lo.

Nisto também reside em parte a opção pelo modelo de abrigo emergencial, os quais servem como “dispositivos de segregação espacial a demarcar a posição de não pertencimento daqueles que abrigam” (Zuzarte, 2023, p. 26). Os abrigos emergenciais, como os campos de refugiados estudados por Agier (2017), são espaços que operam em um regime excepcional e, com isso, “permitem assim descartar, retardar ou suspender qualquer reconhecimento de uma igualdade política entre seus ocupantes e os cidadãos ordinários” (n.p.). Cumpre-se, desse modo, um papel de humanitário, ao mesmo tempo que se reforça a desigualdade dos seus ocupantes em relação à população que já residia naquele espaço. Nesses momentos, os corpos disciplinados são, disfarçadamente, violentados. Segregados, ficam ainda mais vulneráveis e aceitam o que as instituições permitem e reforçam cada vez mais a discriminação exercida por parte da população local.

Considerações finais

Neste artigo, foram apresentados o histórico do surgimento da Operação Acolhida e a alteração espacial da cidade de Boa Vista, especialmente a praça Simón Bolívar, a partir de 2015. Como um exemplo das transformações espaciais após a chegada dos migrantes venezuelanos, a organização geográfica, proposital, dos abrigos emergenciais demonstrou um Estado estrategicamente controlador dos corpos migrantes “indesejados”, excluindo-os de alguns espaços da cidade.

Com isso, pode-se observar, tomando a afirmação de Lefebvre (1991, p. 31), que se “toda sociedade [...] produz um espaço, seu próprio espaço”,⁷ no caso da cidade de Boa Vista, identifica-se o hibridismo, pois encontra-se a lógica de um espaço humanitário e de trânsito transfronteiriço que é, ao mesmo tempo, militarizado.

O ordenamento urbano rígido e marcado pela presença das forças armadas ocupa grandes áreas da cidade e representa um controle, disciplina e ordem e, ao mesmo tempo, um espaço de resposta humanitária. Entretanto, mesmo dentro dessa rigidez, é no território que a vida cotidiana acontece, que expressões e apropriações tomam forma e reconfiguram o espaço urbano. Assim, há a adaptação da cidade, seja em apropriações, como pinturas e grafites (mesmo contra as regras), seja no caso de placas públicas que já trazem o idioma

espanhol, confirmando-se, institucionalmente, a necessidade de se comunicar com essa população e de reconhecer que ela está no espaço e a ele pertence.

Entretanto, esse reconhecimento não impediu a construção de ações para o controle dos corpos, o qual ocorre tanto nas dinâmicas da cidade de Boa Vista, como nos espaços de abrigo emergencial da resposta humanitária, ao juntar os corpos indesejáveis e limitá-los em sua inserção na sociedade boa-vistense. Essa dinâmica de exclusão e de controle da inserção também se dá para outros grupos e ocorre em outras cidades brasileiras, com esses grupos permanecendo marginalizados, pois impactados pela regulação policial e pela exclusão da cidadania (Zuzarte, 2023). No caso de Boa Vista, os refugiados e migrantes são esses marginalizados, contrariando a denominação acolhedora das políticas públicas construídas para esse público.

<https://orcid.org/0000-0002-9510-216X>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras, curso de Relações Internacionais. Boa Vista, RR/Brasil.
joao.jarochinski@ufr.br

<https://orcid.org/0009-0007-9232-3526>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Boa Vista, RR/Brasil.
gabriellavillaca@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-4287-8917>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Boa Vista, RR/Brasil.
boson.vanessa@gmail.com

Notas

- (1) Os dados do Censo 2022 ainda estão sendo detalhados, mas foi relatado que há 80 mil pessoas venezuelanas residindo em Roraima, a imensa maioria em sua capital, Boa Vista. Segundo relatório do Acnur (2021), 12% da população do estado de Roraima seria de refugiados e migrantes venezuelanos; com uma aproximação atualizada dos números do Censo 2022 (IBGE, 2022), estima-se que esse valor seria próximo de 76 mil pessoas.
- (2) Abrigos emergenciais ofertados pela Operação Acolhida, como espaços seguros para dormir, que fornecem alimentação, itens básicos de higiene e cuidados específicos, com o objetivo de controlar a ordem pública local e minorar o sofrimento humano, a partir da garantia de direitos humanos básicos à população afetada.
- (3) O PRA é um espaço de acolhimento criado pela Operação Acolhida, que oferta serviços de pernoite e alimentação para a população refugiada e migrante que não é acolhida nos abrigos oficiais (OIM Brasil, 2022).
- (4) Em nossa opinião, não se pode enquadrar toda a ação desenvolvida como securitizante, pois o controle não é exercido no sentido de criação de barreiras e impedimentos massivos de ingressos.
- (5) Posteriormente Território Federal do Roraima (1962) e, por fim, Estado de Roraima (1988).
- (6) Não foi possível identificar dados atuais de 2023, estima-se, no entanto, que sejam maiores. Os dados disponibilizados são referentes ao total geral até 2022, conforme informado na literatura.
- (7) Tradução livre do original: “*every society – and hence every mode of production with its subvariants (i.e. all those societies which exemplify the general concept) – produces a space, its own space.*”

Referências

- ACNUR (2020). *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em: 26 jan 2023.
- _____. (2021). *Integração de venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em: 6 abr 2024.
- _____. (2024). *Perfil dos abrigos em Roraima*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrl-joiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWVlY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCl6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDZlNzY0YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsimMiOjh9>. Acesso em: 6 abr 2024.
- AGAMBEN, G. (2011). *Estado de exceção*. São Paulo, Boitempo Editorial.

- AGIER, M. (2017). Um mundo de campos: a fábrica de indesejados. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, edição 118, maio. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-fabrica-de-indesejados>. Acesso em: 10 de ago 2023.
- BARBOSA, P. (2019). Praça onde vivia centenas de venezuelanos em Boa Vista é reaberta com grades e horário de funcionamento. *G1*, Roraima 21 jan. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/01/21/praca-onde-viviam-centenas-de-venezuelanos-em-boa-vista-e-reaberta-com-grades-e-horario-de-funcionamento.ghtml>. Acesso em: 24 jan 2024.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiçadas*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. (2012). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BECKER, B. K. (2006). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. 2 ed. Rio de Janeiro, Garamond.
- BRASIL (2018a). *Decreto n. 9.285*, de 15 de fevereiro. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, Presidência da República.
- _____. (2018b). *Lei n. 13.684/2018*, de 21 de junho. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Acesso em: 17 fev 2024.
- _____. (2023a). *A Operação Acolhida*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida2#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Acolhida%2C%20criada%20em,da%20Fronteira%2C%20Abrigamento%20e%20Interioriza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 26 jan 2023.
- _____. (2023b). *Operação Acolhida*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida#eixos>. Acesso em 24 abr 2024.
- CASTLES, S. (2010). Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social. *REMHU – Rev. Inter. Mob. Hum.* Brasília, Ano XVIII, n. 35, pp. 11-43.
- CHOAY, F. (1979). *O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia*. São Paulo, Perspectiva.
- COSTA, E.; BRANDÃO, I.; OLIVEIRA, V. (2018). Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista. *G1 RR* 5 jun. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>. Acesso em: 30 jun 2023.
- COSTA, E. (2018). Levantamento aponta que 10 das 15 cidades de Roraima têm venezuelanos em situação de rua. *G1 RR* 27 jul. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/levantamento-aponta-que-10-das-15-cidades-de-roraima-tem-venezuelanos-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 30 jun 2023.
- DARÓZ, C.; CELESTINO, S. (2022). *Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos migrantes venezuelanos*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- DOUGLAS, M. (1998). *Como as instituições pensam*. São Paulo, Edusp.
- FOUCAULT, M. (1987). *Vigiar e punir. História da violência nas prisões*. Petrópolis, Vozes.

- IBGE (2022). *Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 abr 2024.
- _____. (2023). Cidades e estados. Boa Vista. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/boa-vista.html>. Acesso em: 12 jun 2023.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C. (2022). Brasil: antes e depois da operação acolhida: uma análise à luz do deslocamento forçado no Brasil (2017-2022). Brasília, DF, Agência da ONU para Refugiados – Acnur.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ALBUQUERQUE, E. B. F. (2021). Operação Acolhida: avanços e desafios. *Refúgio, Migrações e Cidadania*, Caderno de Debates 16, pp. 47-72.
- KANAAN, G. F. (2022). “Entrevista com o Coronel Georges Feres Kanaan”. In: CASTRO, C.; MELLO, E.; SOUSA, C. S. (orgs.). *Operação Acolhida: uma história oral*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Blackwell Publishing.
- _____. (2006). *A produção do espaço*. Disponível em: https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-a-producao-do-espaço.pdf. Acesso em: 20 fev 2024.
- MORAES, C.; GOMES FILHO, G. F. (2000). Visadas sobre Boa Vista do Rio Branco: razões e inspirações da capital de Roraima (1830-2008). *Tempos Históricos*, v. 13, n. 1, pp. 137-166. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/3520>. Acesso em: 12 ago 2023.
- OBMIGRA; OIM (2024). *Migração venezuelana: janeiro 2017 – fevereiro 2024*. Brasília, Subcomitê federal para recepção, identificação e triagem dos imigrantes. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2024-03/informe_migracao-venezuelana_jan2017-fev2024.pdf. Acesso em: 31 mar 2024.
- OIM BRASIL (2022). OIM entrega kits de higiene para população refugiada e migrante venezuelana no Posto de Recepção e Apoio, em Boa Vista. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-entrega-kits-de-higiene-para-populacao-refugiada-e-migrante-venezuelana-no-posto-de-recepcao-e-apoio-em-boa-vista-0>. Acesso em: 26 fev 2023.
- _____. (2023). *Deslocamento assistido de venezuelanos: abril 2018-julho 2023*. Subcomitê Federal para Acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2023-08/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_jul23.pdf. Acesso em: 13 ago 2023a.
- _____. (2024). *População venezuelana refugiada e migrante fora dos abrigos em Boa Vista*. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2024-03/informe_populacao-venezuelana-refugiada-e-migrante-fora-de-abrigos-boavista_fev24.pdf. Acesso em: 6 abr 2024.
- OLIVEIRA, G. A. G. de (2018). Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela’s Migration Crisis. *Military Review*. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/Alberto-Brazilian-Venezuela.pdf>. Acesso em: 15 fev 2023.
- OLIVEIRA, R. da S. (2010). Do rio ao traçado urbano, e novamente ao rio (alguns apontamentos para pensar a cidade de Boa Vista/RR). *Acta Geográfica*. Boa Vista/RR, v. 2, n. 3, pp. 93-106.
- ONU MULHERES; UNFPA; ACNUR (2022). Oportunidades e desafios à integração local de pessoas de origem venezuelana interiorizadas no Brasil durante a pandemia de Covid-19. *Projeto Moverse – Empoderamento Econômico de Mulheres Refugiadas e Migrantes no Brasil*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/pesquisa-moverse>. Acesso em: 10 ago 2023.
- PEIXOTO, J. (2019). Da era das migrações ao declínio das migrações? A transição para a mobilidade revisitada. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* Brasília, v. 27, n. 57, pp. 141-158.

- R4V (2023a). *Refugees and migrants from Venezuela*. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 31 mar 2024.
- _____ (2023b). *Latin America and the Caribbean, Venezuelan refugees and migrants in the region – nov*. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-latin-america-and-caribbean-venezuelan-refugees-and-migrants-region-nov-2023>. Acesso em: 31 mar 2024.
- RAMALHO, P. O. (2012). *Lugar de memória: o plano urbanístico de Boa Vista-RR*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- RAMOS, M. (2017). Imigração de venezuelanos leva prefeita de Boa Vista a pedir socorro em Brasília. *Época*, coluna Expresso, 17 ago. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2017/08/imigracao-de-venezuelanos-leva-prefeita-de-boa-vista-pedir-socorro-em-brasilia.html>. Acesso em: 7 fev 2024.
- RODRIGUES, F. (2006). Migração transfronteiriça na Venezuela. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 57, pp. 197-207.
- RODRIGUES, F. S.; VASCONCELOS, I. S. (2012). Migração, gênero e empoderamento das migrantes na Pan-Amazônia. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E FRONTEIRAS: AS FRONTEIRAS DA INTERDISCIPLINARIDADE E A INTERDISCIPLINARIDADE DAS FRONTEIRAS. *Anais*. Boa Vista, EDUFRR, pp. 339-364.
- SILVA, P. R. F. (2009). Boa Vista: gênese espontânea e gênese induzida. *Acta Geográfica*. Boa Vista, v. 1, n. 5, pp. 63-71.
- STAEVIE, P. M. (2012). Configuração urbana, racionalidades socioeconômicas e migrações em Boa Vista-RR: um debate sobre a urbanização de uma capital periférica da Amazônia brasileira. In: CONGRESSO HISTÓRICO INTERNACIONAL: AS CIDADES NA HISTÓRIA: POPULAÇÃO. Guimarães/PT, Câmara Municipal de Guimarães, pp. 143-160.
- STI (2024). *Sistema de Tráfego Internacional*. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401206-sti>. Acesso em: 15 maio 2024.
- VASCONCELOS, I. (2021). *“Desejáveis” e “indesejáveis”: diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- ZUZARTE, A. (2023). *As fronteiras da cidade: a integração de refugiados no espaço urbano*. Rio de Janeiro, Editora da PUC-Rio.

Texto recebido em 27/abr/2024
Texto aprovado em 31/maio/2024

Spatiality and control of bodies: Boa Vista and the Venezuelan human mobility

Espacialidade e controle dos corpos:
Boa Vista e a mobilidade humana venezuelana

João Carlos *Jarochinski Silva* [I]

Gabriella *Villaça* [II]

Vanessa Palácio *Boson* [III]

Abstract

This article discusses the socio-spatial transformations undergone by the city of Boa Vista after the significant arrival of Venezuelan migrants from 2015 onwards. We use the documentary methodology to present the increase in the number of Venezuelans in the city, and the bibliographic methodology to reflect on the policies of control of these bodies by the "welcoming" State. In addition, we employ the dialectical hermeneutic method to discuss power relations based on Bauman's and Foucault's theories. Using Henri Lefebvre's perspective, we present the urban space as a place where daily social relations function and we question spatial changes. The aim is to demonstrate that the State determines the level of interaction between residents, reinforcing the systemic prejudice/xenophobic practice based on the control of "unwelcome" bodies.

Keywords: migration; mobility; humanitarian law; militarization; *Operação Acolhida* (Welcome Operation).

Resumo

O presente artigo discorre sobre as transformações socioespaciais na cidade de Boa Vista-Roraima após a chegada significativa de migrantes venezuelanos a partir de 2015. A metodologia documental é utilizada para expor o aumento de pessoas venezuelanas na cidade e a bibliográfica, para refletir sobre as políticas de controle desses corpos pelo Estado "acolhedor". Utiliza-se o método hermenêutico-dialético para discutir as relações de poder, alicerçando-se nas teorias de Bauman e Foucault. Apresenta-se o espaço urbano, sob a ótica de Lefebvre, como local de funcionamento das relações sociais cotidianas, questionando as mudanças espaciais. O objetivo é demonstrar como o Estado determina o nível de interação entre os residentes, reforçando a prática preconceituosa/xenofóbica sistêmica a partir do controle dos corpos "indesejáveis".

Palavras-chave: migração; mobilidade; direito humanitário; militarização; Operação Acolhida.



Introduction

From 2015 to 2024, Venezuelan international migration has emerged as a prominent global concern, particularly in South America, which serves as both the origin and destination for many of these individuals. Consequently, the displacement has led to the development of a range of state actions in both transit and destination areas, which impact various spheres of authority, including local municipalities. This article aims to examine the influx of refugees and migrants into the city of Boa Vista, where the Brazilian government has implemented various measures under Operation Welcome. The article aims to assess the impact of these measures on local urban development, specifically focusing on the regulation of migrant populations by different institutions.

Venezuelan mobility since 2015

Since 2015, the deteriorating economic and social crisis in Venezuela has resulted in a significant surge in the migration of Venezuelans to neighboring countries. The most recent report from the Interagency Coordination Platform for Refugees and Migrants in Venezuela (R4V), published in November 2023, indicates that there are approximately 7,722,579 million Venezuelans residing outside of their homeland (R4V, 2023a). According to the international community, this population is part of a complex movement that includes both migration and refuge. The choice between these two regularization options has implications for regulatory frameworks and the dynamics of protection that should

be granted to these individuals. However, in this particular scenario, both options result in similar treatment due to the fact that they are Venezuelans. This extensive and intricate migration, occurring within a span of fewer than ten years, has already emerged as the most significant mass departure in recent Latin American history. Additionally, it stands as one of the most substantial instances of urban mobility, primarily involving transitions between cities (UNHCR, 2020).

Brazil, while not being the primary recipient country, hosts approximately 510,100 migrants and refugees from Venezuela (R4V, 2023a). Colombia and Peru have hosted the largest number of Venezuelan migrants compared to any other country. Specifically, Colombia has received more than 2.88 million migrants, while Peru has received 1.5 million migrants (R4V, 2023a). According to data from January 2017 to February 2024, Brazil has recognized the refugee status of over 132,600 Venezuelans. Additionally, there are 12,800 Venezuelans who have applied for refugee status and are currently awaiting evaluation. Furthermore, 471,200 Venezuelans have been granted a residence permit in the country (OBMIGRA; IOM, 2024). Although the institute provides international protection, particularly in terms of non-refoulement, there is no differentiation in the treatment of individuals with residence permits, refugee applications, or those who have already been recognized as refugees within the operation's framework.

The data also discloses the number of individuals from Venezuela who have transited through Brazilian territory, amounting to 1,059,778 entries and 501,474 exits. Therefore, the significant influx of people necessitates the implementation of urban planning strategies

for reception and regulation, particularly in Boa Vista-Roraima. This is as a result of the city's rising demand to act as a transit hub and a location for long-term habitation, which exceeds historical levels, according to Rodrigues (2006).¹

The Welcoming Operation

Considering the economic situation in the state of Roraima, which is a border state and serves as the primary entry point for Venezuelan migrants, the Brazilian government has taken over the responsibility of providing humanitarian aid in order to address the significant influx of migrants resulting from the crisis in Venezuela. Therefore, to efficiently manage the influx of a significant number of individuals into the country, Operation Welcome was established in April 2018 (Brasil, 2018b; Jarochinski Silva and Albuquerque, 2021).

According to Jarochinski Silva (2022, p. 48), Operation Welcome consists of three primary components: border planning (to facilitate the orderly entry of refugees and immigrants), reception (providing emergency shelter to individuals identified by the Operation as vulnerable), and internalization (the voluntary relocation of Venezuelans to Brazilian municipalities outside of Roraima state).

During the reception stage, which occurs in the border town of Pacaraima and the capital Boa Vista, there is a well-organized infrastructure in place to receive, identify, conduct health inspections, administer vaccinations, process migration paperwork, and screen all individuals arriving from the

neighboring country. Following the initial action, individuals in precarious circumstances who express interest may request access to a reception service at one of the emergency shelters provided by the operation. Additionally, assistance is provided for transfers to other Brazilian states for individuals who meet specific criteria related to the destination. This support is part of the internalization process (Jarochinski Silva and Albuquerque, 2021; Brasil, 2023b).

The Brazilian state is primarily responsible for overseeing this extensive humanitarian task force. In addition to numerous governmental institutions, it collaborates with intergovernmental organizations like the United Nations (UN), including the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM), among others. It also partners with over a hundred civil society organizations (Brasil, 2023a).

This significant humanitarian endeavor in Brazil and the Americas commenced through the collaboration of various stakeholders. There are numerous agreements, development terms, and collaboration terms between these different entities, with the goal of promoting policies and actions for emergency assistance and welcoming individuals in vulnerable situations due to the migration from Venezuela (Brasil, 2018b). Operation Welcome is a military initiative that is described as humanitarian because it focuses on welcoming vulnerable immigrants. It is also considered joint because it involves the navy, air force, and army. Additionally, it is inter-institutional because it involves different actors. The main goal of Operation Welcome is to reconcile interests and coordinate efforts among these military sectors (Oliveira, 2018, p. 6).

The beginning of sheltering in Boa Vista

Before the federalization of humanitarian assistance in 2018, Pacaraima and Boa Vista had already experienced a substantial influx of Venezuelan migrants since 2015. Due to their extreme vulnerability and lack of alternatives, these migrants resorted to living on the streets, occupying public spaces like squares, bus stations, and sidewalks in both cities. Meanwhile, the local population started to express doubts about the movement, accusing it of "inadequate security," "uncleanliness," and "destruction" of the city. Local newspapers began to report on the situation of the immigrants, criticizing and questioning the actions of public authorities (Ramos, 2017).

The introduction of the federal response plan marks an initial stride towards relocating individuals from the streets, commencing with the establishment of emergency shelters. Emergency shelters are transient measures and should not be regarded as permanent solutions. Temporary and emergency measures are employed in dire circumstances to maintain local public order and mitigate human suffering. These measures ensure that the affected population's fundamental human rights are upheld by offering protection and essential aid. However, simultaneously, they also function to oversee and control the potential actions of these migrants in the unfamiliar region.

Consequently, the visual environment of Boa Vista exhibited the modification of certain areas and the establishment of new ones, explicitly intended for emergency housing.² However, it is clear that significant efforts to confine migrants in regulated environments,

such as emergency shelters and purpose-built spaces like the Reception and Support Post (PRA),³ went hand in hand with the discourse of "welcoming."

These structures, while providing shelter, can be categorized as exclusionary, as their purpose is to relocate individuals from public areas, particularly Simon Bolivar Square. This square now has restricted entry for the public due to the installation of fences and gates (Figure 1).

Instances such as this demonstrate that the objective is not solely to offer housing, but to regulate the utilization of alternative areas by this migrant community. The visual appeal of Plaza Simón Bolívar amplifies the contradiction present in the terms employed in the welcoming speech. The monument with the inscription "Bienvenidos a Boa Vista" (Welcome to Boa Vista) was enhanced and made more prominent in the square following its renovation. This is also evident in the strain felt by the self-proclaimed spontaneous occupations, which are abandoned areas that have been taken over to provide housing for this migrant population. While efforts have been made to address these areas, the primary goal is to relocate these individuals, arguing that these spaces are not suitable. However, during these negotiation processes, there has been a lack of recognition of the optimal utilization of these areas, which, for various reasons, have become established as spaces unsuitable for migrants.

Gradually, the visual environment of Boa Vista exposed the implementation of hygienist policies and the extensive measures taken to confine migrant individuals within regulated areas, ensuring controlled interactions with the rest of society. These institutions, known

Figure 1 – Photo of the redesigned square that reopened in January 2019 after being closed for around 10 months



Source: Barbosa (2019).

for their hierarchical and controlling nature, strictly enforce designated entry hours. In this context, the state demonstrates its concept of hospitality by creating a necessary separation between the host and the guest, specifically between Brazilians and Venezuelans. The "public space" actually turns out to be a space of discriminatory practices, where certain individuals are categorized as "undesirables" (Vasconcelos, 2021, p. 141) or as those who might be discarded (Bauman, 2005).

The aim of gaining control and supposedly generating protection for the nationals who previously lived in the city is evidenced by the very words of the military contingent involved in the action at the time:

One of the most important tasks carried out by Acolhida on behalf of Roraima's society is the reduction of spontaneous occupations, in practice, *invasions of public and private property by Venezuelans* in a state of extreme social vulnerability [...]. (Daróz; Celestino, 2022, p. 65, emphasis added)

Another agent involved in the operation highlighted the existence of pressure to remove these people from the space:

[...] The *pressure to get that group off the streets* is so great that you spend your initial energy and resources organizing their arrival, getting them vaccinated, getting them off the streets of Pacaraima or Boa Vista, out of the squares, separating indigenous people from non-indigenous people, and so on. (Kannan, 2022, p. 47, emphasis added)

These speeches, which clearly prioritize security, are associated with actions that are intended to be categorized as welcoming, highlighting the conflicting goals pursued by the responsible authorities.

It is crucial to consider the magnitude of individuals impacted by these measures. The data is regularly updated, and as of the latest snapshot on April 6, 2024, the figures indicate that there are 7031 individuals living in highly vulnerable conditions in the city of Boa Vista alone. Among

them, 5,662 are residing in emergency shelters under Operation Welcome (UNHCR, 2024), 866 are living in the Reception and Screening Post, 1108 are residing in spontaneous occupations, and 503 individuals are living on the streets, persisting despite efforts to address these circumstances (IOM, 2024).

Control over migrant bodies

According to Peixoto (2019, p. 143), the notion that the ancient world was stationary and the present world is mobile is deceptive. The author argues that the dominant side of this binary relationship changes periodically. They assert that the rise of the nation-state and the concept of sovereignty, which is connected to the regulation of population movement, led to the perception of international mobility as a concern by the late 19th century. Despite the intense globalization that fosters closer connections between people, places, and cultures driven by market interests, prejudice against migrants persists across various political and social perspectives.

Government officials frequently perceive migration as a formidable obstacle, actively seeking strategies to impede the departure of migrants from their countries of origin. Regrettably, this approach demonstrates a deficiency in comprehending migration as an inherent aspect of human progress. Migration occurs when individuals react to environmental, economic, and political circumstances in potential destination areas (Castles, 2010, p. 14). Thus, we observe a dynamic society that is consistently prompted to transcend boundaries and consistently educated to perceive migration with challenge and hostility.

The way in which Brazil has welcomed Venezuelan migrants exposes inconsistencies between oppressive actions and security measures that justify mistreating those who are seeking shelter. In the social interactions of *Operação Acolhida*, there are various aspects, interests, conflicts, and connections. These interactions expose the contradictory nature of a dual commitment to both providing hospitality and maintaining order. This raises concerns about the legitimacy of certain interests.

This dubious position of state participation in humanitarian actions aimed at the Venezuelan migrant population, sometimes presenting themselves as mechanisms for defending human rights, sometimes reinforcing mechanisms for controlling and restricting human mobility, has been observed in other research on Venezuelan migration in different countries, such as Colombia, Peru, Ecuador, Chile, Uruguay, Mexico and Spain (Loudor, 2018; Koechlin, 2018; Ramirez et al., 2018; Stefoni and Silva, 2018; Suárez and Trejer, 2018; Dekocker, 2018). This does not mean that this model of humanitarian response is the prerogative only of Venezuelan migrants, given the specific motivation for their displacement; on the contrary, as we will see, it is a recurring practice in different contexts around the world (Hirst, 2017). What distinguishes them are the justifications and forms of intervention. (Ibid., p. 55)

So, it is clear that the political and administrative oversight of foreigners entering the country serves many purposes, such as the legal goal of collecting data to come up with the best way to help them, as well as effectively controlling their actions and setting limits for these newcomers.

However, a closer examination of our environment reveals that this regulation is primarily focused on individuals who are considered undesirable due to their economic vulnerabilities, making them appear unnecessary (Bauman, 2005). The regulation of immigration has resulted in the emergence of a new social hierarchy known as the "hierarchy of mobility," according to Bauman (2012), amid the conflicting forces of globalization and nationalism.

The level of access to mobility is contingent upon one's social standing. While some individuals have unrestricted movement from one location to another, others face limitations on their mobility. The presence of stringent immigration control systems, residency regulations, and policies aimed at preventing any migration has led to increased obstacles to accessing urban spaces. These measures are intended to maintain order but have resulted in a more pronounced division between different spheres of society (Bauman, 2012, p. 80).

Thus, migrant individuals, perceived as inferior, are rendered undesirable, and deliberate border policies are implemented to exert control over them. Constraining their mobility within the city, impeding their assimilation into the local community, and curtailing their sense of belonging and access to public spaces as members of society. This strategy is deliberately designed to create challenges for individuals living in the country, isolating them from social interactions and making them increasingly vulnerable to manipulation.

To achieve this, vulnerable Venezuelan migrants are subjected to a treatment that aims to domesticate their customs and regulate their way of life. This treatment includes imposing rules for sleeping, eating, and going out. It operates through a microphysics of power,

which does not view power as ownership but as a strategic tool that produces effects through dispositions, techniques, maneuvers, and operations (Foucault, 1987, p. 30).

Brazil's militarized reception policy aimed to domesticate migrant bodies by forcefully separating them from the local population, using the discourse of migratory control and humanitarian support. Continuing to comprehend this reality as a matter of national security and implementing measures accordingly. Justifying urban segregation, they treated them with suspicion in order to ensure good care and improved access to essential services. This further reinforced the segregation and xenophobia within the local society, ultimately resulting in the most effective form of "domestication," confining them to a single controllable space. A clear illustration of this was that, over an extended period, the operation itself took responsibility for the healthcare of these migrants, with the rationale that this would not place additional strain on the local healthcare system. This choice, which has a technological justification, emphasizes the segregation patterns that are particularly obvious in shelter projects.

Preserving the interdependence of these migrants enables their manipulation. This power dynamic is constructed through the establishment of discriminatory and unequal rules and "logics," which result in the social exclusion of certain individuals and influence the limitations placed on their movement. They accomplish this in a manner that naturally justifies the dynamics of control, concealing it as assistance. By employing discreet and noiseless instruments, they render the body less politicized and more conducive to productivity. The disciplinary rationale is

evident in the securitizing approach⁴ towards providing assistance to Venezuelan migrants, which involves offering them emergency shelter while simultaneously implementing a multitude of regulations (pertaining to sleeping, eating, bathing, entering, and exiting) and maintaining continuous surveillance.

The historical moment of the disciplines refers to the emergence of a practice focused on enhancing the capabilities of the human body while also establishing a connection that simultaneously increases obedience and usefulness. Therefore, a strategy of using force is established, which involves manipulating the physical aspects of the body, such as its movements, gestures, and actions. (Ibid., p. 164)

Hence, for institutions to uphold their authority and overall framework, they must acquire legitimacy by explicitly grounding themselves in the principles of nature and reason. By providing its members with a collection of analogies, it enables them to examine the world and validate the inherent logic and reason behind the established roles. This enables the institution to preserve a consistent and recognizable structure over a period of time (Douglas, 1998, p. 131). Put simply, the state prioritizes consolidating its power rather than genuinely upholding the human rights that it has agreed to uphold according to international standards.

Once institutions successfully establish standards and concepts that align with their guidelines, their authority becomes increasingly unquestioned. Individuals are controlled and disciplined based on this framework of thinking, similar to Foucault's concept of docile bodies.

The human body undergoes a process of examination, disassembly, and reassembly within a powerful mechanism. A concept known as "political anatomy," also referred to as the "mechanics of power," is emerging. It includes tactics for exerting control over other people's behavior in order to ensure compliance with your wishes as well as to mold their actions to meet your requirements by using particular techniques, quickness, and efficiency that you determine. Discipline therefore results in compliant and well-trained bodies, commonly referred to as "docile" bodies. Discipline increases the body's strength (in economic terms of usefulness) and decreases it (in political terms of obedience). (Ibid., p. 164)

Institutions are increasingly becoming holders of the truth, which even permits the State of Exception to control these bodies (Agamben, 2000). This makes it possible to control decision-making.

A comforting but false idea about institutional thinking has recently gained some acceptance. This is the concept that institutions only carry out routine, low-level, day-to-day thinking. Andrew Schotter, who so aptly described institutions as thinking machines, believes that minor decisions are routed through institutional processing, while the individual's mind is left free to ponder important and difficult questions (Schotter, 1981, p. 149). There is no reason to believe in such a benevolent exemption. The opposite is more likely to prevail. The individual tends to leave the important decisions to his institutions while occupying himself with the tactics and details. (Douglas, 1998, p. 130)

Therefore, when individuals delegate complex and crucial decisions to institutions, they subject themselves to a power dynamic that can be manipulative. This reinforces the existing oppressive system and results in a loss of personal autonomy, making individuals compliant and conforming to the norms of reception and migration governance.

Similarly, we can employ Foucault's (1987) notion of biopower to analyze the Brazilian reaction. As an exercise of power that guarantees the functioning of a certain form of life in its physiological sense, i.e., the choice of a certain body to survive, to the detriment of others, biopower is evident when we think about the logic that the Brazilian state operates with migrants, especially the most vulnerable ones from Venezuela.

By implementing targeted policies that favor particular individuals, specifically those who may not contribute significantly to the economy but are valuable for their labor, these individuals are confined to specific geographic areas with stricter regulations, resulting in their increased influence and power. Within these regulated environments, individuals are subjected to various forms of control (such as strict meal times and restricted access). Additionally, members of organizing committees wield a form of regulatory authority over their fellow countrymen. These circumstances create a difficult context and encourage people to embrace the internalization axis, which *Operação Acolhida* itself facilitates. This axis offers a more hopeful path, even if it means accepting underemployment in remote and unstable conditions far from their place of origin.

But the body is also directly immersed in a political field; power relations have an immediate impact on it; they invest it, mark it, direct it, torture it, subject it to work, force it to perform ceremonies, and demand signs from it. There are a lot of complicated and two-way connections between the political use of the body and its economic use. The body is mostly invested in power and dominance relationships when it comes to production, but it can only be a force of work if it is trapped in a system of subjection, where necessity is also a carefully planned, used, and organized political tool. The body is only a useful force if it is both a productive body and a submissive body. (Ibid., p. 29)

Consequently, as individuals become more submissive and easily influenced, they also become more prone to accepting their marginalized position in the society they belong to. These circumstances can result in individuals becoming stuck in low-wage employment, experiencing labor abuse, or being denied access to opportunities, ultimately compelling them to migrate to other nations.

Background to the formation of the city of Boa Vista

For Lefebvre, space and time are not facts of "nature" or "culture" but are dialectically relational, being product-producer-re-producer and

as a product, through interaction or feedback, space intervenes in production itself: organization of productive work, transport, flows of raw materials and

energy, product distribution networks [...]. The notion of space encompasses the cognitive and cultural aspects, as well as the social and historical dimensions. (Lefebvre, 2006, pp. 5-6)

Examining the development of Boa Vista city through the lens of Lefebvrian processes of discovery, production, and creation, we can focus on the process of discovery. In 1775, the Portuguese territory became aware of the need for defense and established the São Joaquim fort at the confluence of the upper Branco River with the Tacutu River. This marked the first occupation of the area and led to the mobilization of a military contingent and their families in the region. Over time, military establishments were established and solidified, ultimately reaching their consolidation in the 1970s.

Within this deliberate defensive strategy, there is a political endeavor to enhance the urban features of the region, achieved through the establishment of the Federal Territory of Rio Branco in 1943.⁵ This territory served as the site for the implementation of a successful urban planning project, which was awarded to engineer Darcy Aleixo Derenusson through a competition. This project was in line with the development of new cities in Brazil, such as Belo Horizonte and Goiânia. These cities were planned with a focus on modernization through urbanization, which included the construction of wide roads for cars, sanitation systems, and electricity distribution. Carla Moraes and Gregório Gomes Filho (2000, p. 147-149) highlight these infrastructure improvements.

Derenusson's project for the city of Boa Vista adheres to the principles of the international modernist school, incorporating elements of the garden city model and emphasizing the automobile as the primary

means of transportation within this new urban area. The act of Creating the landscape and monumentality in the project can be understood as a process of construction, as described by Lefebvre (2006). In her book "O Urbanismo" (Urbanism), Françoise Choay (1979, p. 219-228) examines the urbanistic movements that aimed to address and structure human settlements in cities of the 20th century. She specifically discusses Ebenezer Howard's Urbanism for garden cities. Choay outlines the key features shared by Boa Vista's urban project, including its circular layout, a prominent tree-lined boulevard/plaza that extends from the center of the circle, a central ring that houses public buildings, recreational areas, and cultural facilities, wide concentric avenues that mark the boundaries of the project, and connecting avenues that intersect all the rings and lead to the center. Additionally, there are peripheral industrial facilities.

[...] the implementation of an urban plan for the city based on the principles of sanitation, beautification, and circulation, so much in vogue in Brazil in the first half of the 20th century, as part of a development policy for the newly created Federal Territories. The conception of the Boa Vista Plan was no different from the Belo Horizonte Plan, in that it reserved a privileged area for the construction of monumental public administration buildings, taking advantage of straight lines, wide avenues, and perspectives converging towards the center. (Moraes; Gomes Filho, 2009, pp. 148 and 156)

In response to the need for organization, the new project emphasized the concept that the most desirable areas in the city, specifically those in line with the Garden City project,

would be allocated to government entities. This arrangement, which still persists today, further solidifies the existence of multiple institutional zones within privileged locations.

The preference for state entities was evident in the choice of prime residential locations for individuals belonging to the state elite. These locations were centrally situated, providing convenient access to services and urban infrastructure. On the other hand, the less privileged individuals were relegated to the outskirts of the city, which were excluded from the initial urban development plan. Consequently, these areas lacked essential amenities such as sanitation and public lighting, a situation that persists to this day. Further, the 6th Construction Engineering Battalion (6th BEC), which occupied a sizable portion of land in the Mecejana neighborhood, was the main driving force behind this expansion (Silva, 2009).

In the 1970s, the peripheral region of the city experienced significant growth. This expansion was primarily driven by the establishment of the 6th Construction Engineering Battalion (6th BEC), this military structure which occupied a large area of land in the Mecejana neighborhood. Over time, this neighborhood has become a central area in the city, as it has grown and spread. Consequently, the title of "periphery" has been shifted to more distant neighborhoods that still lack basic infrastructure such as sanitation and electricity supply. In the same decade, there was significant growth in the Aparecida, São Pedro, São Francisco, In addition, Diamond and gold mining in conjunction with military occupation served to further fuel the emergence of new urban designs and tensions the central area of the city of Boa Vista increased.

In addition, the emergence of new urban designs and tensions was further fueled by diamond and gold mining, in conjunction with military occupation. Mining in Roraima has been ongoing since the late 1930s, but it peaked in the late 1980s. This expansion primarily occurred during the transition from federal territory to statehood, resulting in increased conflicts between indigenous populations and miners. The arrival of prospectors in Roraima had a significant impact on the layout of the capital city, primarily due to the actions of government authorities. The prospector monument, located at the center of the square from which the main streets radiate, stands as a testament to the authorities' approval (Oliveira, 2010).

Regarding the migration patterns that contributed to the establishment of Boa Vista, it has historically attracted a substantial number of internal migrants, primarily from the Northern and Northeastern regions of Brazil, particularly from the states of Maranhão and Pará (Rodrigues; Vasconcelos, 2012).

Ramalho (2012, p. 47) states that according to the records of Hamilton Rice's 1924 expedition, the population of Boa Vista consisted of Portuguese, Brazilians, "mestizos, Indians, and blacks, with a small number coming from the Cooperative Republic of Guyana", which was a British colony at the time as it gained independence only in 1966.

The population of Boa Vista has accepted and adapted to these migratory processes, and it is noteworthy that there is also an international aspect involved. Border migration is the most prominent among these phenomena, as the state of Roraima serves as both a transit point and a final destination for these migrants. This daily movement takes place in both the border towns and in Boa

Vista, primarily because it is the largest city in close proximity to the border regions of Brazil, Venezuela, and Guyana. The movement of people and goods across the borders of Brazil and Venezuela, as well as between Brazil and Guyana, is consistently occurring (Rodrigues; Vasconcelos, 2012).

According Rodrigues and Vasconcelos (ibid.), Boa Vista has experienced multiple migratory movements from diverse origins and with different motivations throughout its history. It is evident that, although these dynamics are part of our daily lives, they receive limited attention in urban planning and legislative discussions.

The role of mobility in urban growth and city development has never been a political force that empowers citizens to actively participate and exercise their rights. Instead, it has been treated as a controlled "object." According to Becker (2006), this way of operating is connected to a larger social and political plan. It involves different strategies to control specific regions, which aligns with Henri Lefebvre's idea of the state creating and controlling space. According to the author, after the construction of the territory, the concrete foundation of the state, the state starts to produce a political space, its own space, in order to exercise social control through norms, laws, and hierarchies (Becker, 2006, p. 26).

In order to accomplish this, the state establishes a complex system of dual control over the territory, encompassing both technical and political aspects and consisting of diverse types of connections and networks. This intricate framework was specifically created to effectively track and manage the movement and quantity of populations while

also prioritizing the interests of those in power. It relies heavily on urban areas as its main operational hub for executing its initiatives (Becker, 2006).

Pedro Staeve (2012) states that in the 1990s, in Boa Vista, around 85% of residents in the western zone were migrants who lived in government-donated areas. This was part of a deliberate strategy to create electoral corrals. These residents made up about 80% of the city's total population. Additionally, Staeve points out that irregular occupations were common in the municipality and frequently supported by political leaders who had a personal stake in them (ibid., p. 153).

Boa Vista has become more prominent in recent years due to the increased intensity of international human mobility, as the arrival of Venezuelans in Brazil almost always involves passing through the city. That is why the majority of the reception, welcoming, and migratory governance structures are located in urban areas. However, as previously mentioned, this mobility is unique in that it constantly seeks control. As part of its daily operations, the organization carries out a project that focuses on strengthening border control and integration. This project also involves the implementation of a well-established international practice since the 1990s, which is the regulation of applications for international protection. This regulation aims to discourage non-citizens from leaving their home countries or seeking refuge in other countries (Zuzarte, 2023).

In Zuzarte's remarks, the countries that were specifically identified as developing implemented precautionary measures to impede both entry into their territories and

the assimilation of individuals who successfully crossed their borders. Emergency camps have been established in countries of origin and transit, such as Latin America in relation to the United States and Canada, to provide protection to displaced populations. The primary objective is to confine these populations within these camps, discouraging them from attempting to reach the aforementioned countries.

The actions implemented in Boa Vista gained attention for their management of international migration and its consequences. These actions involved the construction of shelters that met international standards and received funding from northern nations. As a result, Zuzarte (2023) points out that methods like building refugee camps or, in the case of Boa Vista, the so-called shelters, were attempts to control migration under the guise of "help," used as barriers to arriving at the borders of the North Atlantic countries, which were the majority's preferred destination. The author observed that the presence and movement of these individuals became regulated and accepted, deviating from the previous approach of assimilating the newcomers into the host country.

One wonders if these mindsets influence the Brazilian reaction, which takes pride in complying with international norms and being recognized for best practices. From an urban perspective, the flood of Venezuelan migrants has had a considerable influence on Boa Vista. Since 2015, almost one million people have entered Brazil by crossing the state of Roraima's boundaries, notably through the Pacaraima frontier (STI, 2024). Because of the large number of Venezuelan refugees, notably after 2017, Boa Vista has seen tremendous transformation. People began to congregate in

public squares and flowerbeds because there was no other suitable area to handle this crowd at the time. *Operação Acolhida* developed shelters to remove individuals from the streets, benefiting around 45,000 people⁶ (Jarochinski Silva, 2022). Emergency shelters and reception and support facilities, while placed within the city, are purposefully located away from the most desired locations but yet within the metropolitan boundaries due to their major impact on urban dynamics.

Aside from the emergency shelters established by *Operação Acolhida*, there are several public and private areas, referred to as *Ocupações Espontâneas* (Spontaneous Occupations), that exist due to the government's incapacity to offer refuge to all individuals in need.

We must acknowledge the significance of providing shelter to these individuals, who are in a superior state compared to being homeless, as they not only have a roof over their heads but also receive support for some of their necessities, particularly food. The subject of contention is the framework of the paradigm, which relies on the concept of a disciplinary institution exerting control over individuals.

The humanitarian response in northern Brazil exhibits a combination of both approaches. In addition to the control mechanisms implemented at the border, Operation has devised a strategy of interiorization. One of the objectives of this strategy is to ensure the long-term viability of the shelter system and to distribute the migrant population to other states. This is done to prevent tensions at the border and in nearby regions, as well as to meet the labor demands of certain economic sectors.

The publicity is that interiorization aims to integrate this migrant population into other parts of Brazil, giving them new opportunities to rebuild their lives through job openings, family reunification, social reunions, and even institutional support. The relationship between internalization and sheltering is notorious, as the Acolhida operators themselves reveal:

The second mistake is not treating temporary shelter as temporary. So what happens? We intentionally don't set a maximum time to stay in the shelter. Why? If it necessitates an immense amount of time and effort to remove the individual from the street, he will remain there for three months before returning to the streets. So we have to invest in internalization. There are more people arriving. Is building more shelters the solution? No, it's not. (Kanaan, 2022, p. 47)

The passage indicates that the political objective was to alleviate the strain on public areas and services that were no longer able to accommodate the population. This is not about disregarding the merits of the measures adopted, as in the case of analyzing shelters. Instead, it is about critically examining the selection of specific models and considering their potential consequences. The goal is to enhance these models, not perpetuate neglect towards this population.

Concurrently with this approach to internalization, we observe deliberate temporary measures, such as temporary shelters, within the framework established to "welcome" immigrants. Operação Acolhida, despite its unstable structures and its original intention of providing temporary accommodation,

has now entered its sixth year with no foreseeable conclusion. The ephemeral nature of these emergency shelter places hinders their integration into the urban development of Boa Vista, resulting in a lack of coverage by public urban strategies.

Changes in the city and Operation Welcome

The fact that shelters continue to be seen as temporary makes it more difficult for these spaces to be included in actions to promote public services, such as public transport, education, and health. According to the Moverse program's survey (UN Women, UNFPA, and ACNUR, 2022) about 35.6% of those residing in shelters were attending school or nursery schools at the time of the survey. This highlights the challenges of including this population in mandatory policies, which are often hindered by factors such as the average length of stay in emergency shelters, which was 7 months according to the initial survey.

Emergency shelters serve the crucial role of giving migrant populations entering Brazil in precarious socioeconomic situations a roof over their heads and serving as locations where organizations with access to them can offer food and take action, but there is no denying that they also serve as effective environments for controlling these migrants and separating them from other groups.

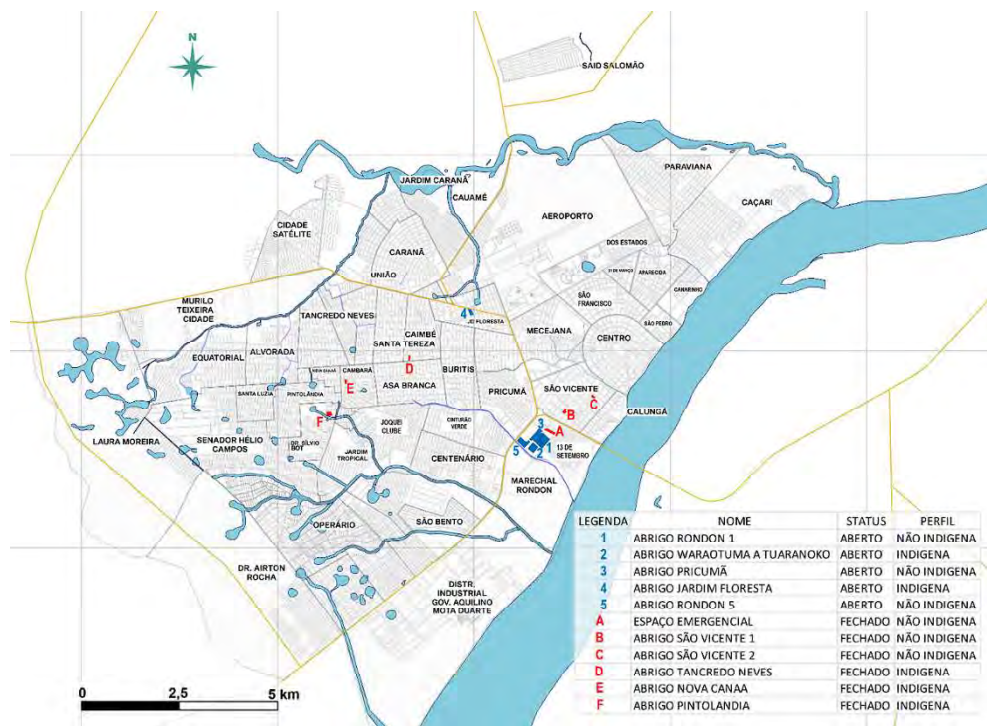
In some cases, it is necessary to problematize certain situations, such as some episodes of greater disciplining of these

sheltered migrants that have come to light, in order to assess whether this is not the situation described by Zuzarte (2023, p. 19), in which "by placing themselves outside the planned order, these individuals have become targets of punitive and disciplinary responses in order to reinsert them into the appropriate spaces for their existence outside their place of origin".

When this migrant population uses the city of Boa Vista's public spaces, local power claims ownership of them on the grounds that their presence excludes the

area's long-established local population and demonstrates that the migrant population as a whole does not consider themselves to be a part of the space. In the case of Simon Bolivar Square, they were removed under the justification of refurbishing the square, but they were placed in spaces suitable for their existence, separate and outside the field of more effective coexistence, without being offered coexistence again in adequate conditions in this square, since today there is practically no circulation of people in its area.

Figure 2 – Map of Boa Vista-RR with the shelters of Operation Welcome from 2015 to 2022



Source: elaborated by the authors.

Understanding that the dispute over public spaces is not an exclusive issue for refugees or migrants but one that crosses contemporary cities around the world, in the specific case of Boa Vista, squares are key elements in the city's dynamics, historically being spaces of pride and social enjoyment. With the onset of more numerous international migrants, the dispute over this space has taken on new contours and is

recurring in the media and in dialogues with the local population, the most emblematic case being Simón Bolívar Square.

This square, located at the junction of highways and avenues linking Manaus, Venezuela, and Guyana, with welcome signs in Portuguese, English, and Spanish, has concentrated a large part of the newly arrived population, reaching more than a thousand people in 2018 (Costa, 2018).

Figure 3 – Tents where Venezuelan migrants stayed, in Plaza Simón Bolívar



Source: Brazilian Army/publicity.

As a result, the occurrence of migration has caused significant alterations in the layout and aesthetics of public areas, exposing certain political choices that promote division. Clearly, even small changes, such as adding siding to a building, have noticeable spatial effects that are connected to gentrification. These changes symbolically support the use of government power to control the movement of people from areas that are supposed to be accessible to the public.

The square enclosure intervention, initially promoted as a revitalization effort, effectively concealed the predicament of these migrants, overshadowing this situation for the remaining inhabitants of Boa Vista. Nevertheless, it was found that concealing the problem visually was a more pragmatic approach than directly addressing the vulnerability of this specific population. The initial action taken was to limit access, while the adoption of steps to gradually reduce the vulnerabilities of the group was carried out. Later on, these actions were assigned to the federal government, emphasizing a heated and dynamic conversation between different levels of government. All levels of government, including the union, states, and municipalities, should collectively shoulder the obligation of providing care for this population within the framework of Brazil's federal organization.

In response to the identified issue, a remedy was enacted by assigning a distinct value to the environment. The valuation served as a barrier, preventing the residents from returning to that location. In essence, the state, despite professing to emphasize the well-being of the public, in reality infringes against the right to the city and the freedom of movement.

The implementation of restrictions and ongoing monitoring, which mandate the individuals authorized to enter and the specific timeframes in which they are granted access,

This is also part of the reason for opting for the emergency shelter model, which also serves as "spatial segregation devices that demarcate the position of non-belonging of those they shelter" (Zuzarte, 2023, p. 26). Emergency shelters, such as the refugee camps studied by Agier (2017), are spaces that operate in an exceptional regime, thus "making it possible to discard, delay, or suspend any recognition of a political equality between their occupants and ordinary citizens" (Agier, 2017, n.p.), thus fulfilling a humanitarian role while reinforcing the inequality of their occupants with the population already residing in that space. In these moments, disciplined bodies are covertly violated. When people live in segregation, they become even more vulnerable, accept what the institutions permit, and actively support local discrimination.

Closing remarks

The presentation covered the historical development of Operation Welcome and the subsequent spatial transformations in the city of Boa Vista, with a particular focus on Simon Bolivar Square, starting in 2015. As an illustration of the spatial changes resulting from the influx of Venezuelan migrants, the deliberate arrangement of emergency shelters showcased the government's strategic control over the "undesirable" migrant population, effectively banning them from some areas inside the city.

Considering Lefebvre's (1991, p. 31) statement that every society produces a space, it's own space, it is evident that the city of Boa Vista exemplifies hybridity. This city can be described as a humanitarian and cross-border transit space that is simultaneously militarized.

The urban planning in question is characterized by a strict and inflexible approach, with the armed forces playing a prominent role. They occupy significant portions of the city, symbolizing authority, regulation, and organization. However, this also allows for the establishment of a designated region for humanitarian efforts. Nevertheless, even within this inflexibility, it is in the domain where ordinary existence occurs that expressions and adaptations emerge and reshape the urban environment. Thus, the city undergoes a process of adaptation by various means, including the appropriation of murals and graffiti, even if it goes against legislation. This is evident in the incorporation

of the Spanish language in public signage. This institutionalizes the acknowledgment of the necessity to communicate with this particular demographic and recognize their presence and belonging within the urban environment.

Nevertheless, despite this acknowledgment, efforts to regulate and manipulate individuals persist in both the urban environment of Boa Vista and the temporary shelter areas of the humanitarian response. These measures aim to segregate and restrict the integration of marginalized individuals into the broader society of Boa Vista. This dynamic of exclusion and control of inclusion is also observed in other Brazilian cities, affecting various groups. These populations persist in facing marginalization due to police supervision and being excluded from citizenship (Zuzarte, 2023). In the instance of Boa Vista, refugees and migrants face marginalization, which goes against the inclusive nature of the governmental initiatives designed for this population.

<https://orcid.org/0000-0002-9510-216X>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras, curso de Relações Internacionais. Boa Vista, RR/Brasil.
joao.jarochinski@ufr.br

<https://orcid.org/0009-0007-9232-3526>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Boa Vista, RR/Brasil.
gabriellavillaca@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-4287-8917>

Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Boa Vista, RR/Brasil.
boson.vanessa@gmail.com

Notes

- (1) The data from the 2022 Census is still being detailed, but 80,000 Venezuelans have been reported living in Roraima, the vast majority in its capital, Boa Vista. According to a report by the UNHCR (2021), 12% of the population of the state of Roraima is made up of Venezuelan refugees and migrants. With an updated approximation of the figures from the 2022 Census (IBGE, 2022), it is estimated that this figure would be close to 76,000 people.
- (2) Operation Welcome provides emergency shelters that give safe sleeping areas, along with food, essential hygiene products, and specialized treatment. These shelters strive to maintain local public order and alleviate human suffering by ensuring the impacted population's basic human rights.
- (3) The PRA, established by *Operação Acolhida*, offers lodging and sustenance to refugees and migrants who are excluded from official shelters (IOM Brazil, 2022).
- (4) In our opinion, not all the action taken can be classified as securitizing, since control is not exercised in the sense of creating massive barriers and impediments to entry.
- (5) Later the Federal Territory of Roraima (1962) and finally the State of Roraima (1988).
- (6) The present statistics for 2023 could not be identified, although it is projected to be greater. The data presented is the cumulative sum up to 2022, as documented in the literature.

References

- ACNUR (2020). *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em: 26 jan 2023.
- _____. (2021). *Integração de venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em: 6 abr 2024.
- _____. (2024). *Perfil dos abrigos em Roraima*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrl-joiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCl6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 6 abr 2024.
- AGAMBEN, G. (2011). *Estado de exceção*. São Paulo, Boitempo Editorial.

- AGIER, M. (2017). Um mundo de campos: a fábrica de indesejados. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, edição 118, maio. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-fabrica-de-indesejados>. Acesso em: 10 de ago 2023.
- BARBOSA, P. (2019). Praça onde vivia centenas de venezuelanos em Boa Vista é reaberta com grades e horário de funcionamento. *G1, Roraima* 21 jan. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/01/21/praca-onde-viviam-centenas-de-venezuelanos-em-boa-vista-e-reaberta-com-grades-e-horario-de-funcionamento.ghml>>. Acesso em: 24 jan 2024.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiçadas*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. (2012). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BECKER, B. K. (2006). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. 2 ed. Rio de Janeiro, Garamond.
- BRASIL (2018a). *Decreto n. 9.285*, de 15 de fevereiro. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, Presidência da República.
- _____. (2018b). *Lei n. 13.684/2018*, de 21 de junho. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Acesso em: 17 fev 2024.
- _____. (2023a). *A Operação Acolhida*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida2#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Acolhida%2C%20criada%20em,da%20Fronteira%2C%20Abrigamento%20e%20Interioriza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 26 jan 2023.
- _____. (2023b). *Operação Acolhida*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida#eixos>. Acesso em 24 abr 2024.
- CASTLES, S. (2010). Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social. *REMHU – Rev. Inter. Mob. Hum.* Brasília, Ano XVIII, n. 35, pp. 11-43.
- CHOAY, F. (1979). *O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia*. São Paulo, Perspectiva.
- COSTA, E.; BRANDÃO, I.; OLIVEIRA, V. (2018). Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista. *G1 RR* 5 jun. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghml>. Acesso em: 30 jun 2023.
- COSTA, E. (2018). Levantamento aponta que 10 das 15 cidades de Roraima têm venezuelanos em situação de rua. *G1 RR* 27 jul. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/levantamento-aponta-que-10-das-15-cidades-de-roraima-tem-venezuelanos-em-situacao-de-rua.ghml>>. Acesso em: 30 jun 2023.
- DARÓZ, C.; CELESTINO, S. (2022). *Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos migrantes venezuelanos*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- DOUGLAS, M. (1998). *Como as instituições pensam*. São Paulo, Edusp.
- FOUCAULT, M. (1987). *Vigiar e punir. História da violência nas prisões*. Petrópolis, Vozes.

- IBGE (2022). *Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 abr 2024.
- _____. (2023). Cidades e estados. Boa Vista. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/boa-vista.html>. Acesso em: 12 jun 2023.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C. (2022). Brasil: antes e depois da operação acolhida: uma análise à luz do deslocamento forçado no Brasil (2017-2022). Brasília, DF, Agência da ONU para Refugiados – Acnur.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ALBUQUERQUE, E. B. F. (2021). Operação Acolhida: avanços e desafios. *Refúgio, Migrações e Cidadania*, Caderno de Debates 16, pp. 47-72.
- KANAAN, G. F. (2022). “Entrevista com o Coronel Georges Feres Kanaan”. In: CASTRO, C.; MELLO, E.; SOUSA, C. S. (orgs.). *Operação Acolhida: uma história oral*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Blackwell Publishing.
- _____. (2006). *A produção do espaço*. Disponível em: https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-a-producao-do-espaco.pdf. Acesso em: 20 fev 2024.
- MORAES, C.; GOMES FILHO, G. F. (2000). Visadas sobre Boa Vista do Rio Branco: razões e inspirações da capital de Roraima (1830-2008). *Tempos Históricos*, v. 13, n. 1, pp. 137-166. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/3520>. Acesso em: 12 ago 2023.
- OBMIGRA; OIM (2024). *Migração venezuelana: janeiro 2017 – fevereiro 2024*. Brasília, Subcomitê federal para recepção, identificação e triagem dos imigrantes. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2024-03/informe_migracao-venezuelana_jan2017-fev2024.pdf. Acesso em: 31 mar 2024.
- OIM BRASIL (2022). OIM entrega kits de higiene para população refugiada e migrante venezuelana no Posto de Recepção e Apoio, em Boa Vista. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-entrega-kits-de-higiene-para-populacao-refugiada-e-migrante-venezuelana-no-posto-de-recepcao-e-apoio-em-boa-vista-0>. Acesso em: 26 fev 2023.
- _____. (2023). *Deslocamento assistido de venezuelanos: abril 2018-julho 2023*. Subcomitê Federal para Acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2023-08/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_jul23.pdf. Acesso em: 13 ago 2023a.
- _____. (2024). *População venezuelana refugiada e migrante fora dos abrigos em Boa Vista*. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2024-03/informe_populacao-venezuelana-refugiada-e-migrante-fora-de-abrigos-boavista_fev24.pdf. Acesso em: 6 abr 2024.
- OLIVEIRA, G. A. G. de (2018). Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela’s Migration Crisis. *Military Review*. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/Alberto-Brazilian-Venezuela.pdf>. Acesso em: 15 fev 2023.
- OLIVEIRA, R. da S. (2010). Do rio ao traçado urbano, e novamente ao rio (alguns apontamentos para pensar a cidade de Boa Vista/RR). *Acta Geográfica*. Boa Vista/RR, v. 2, n. 3, pp. 93-106.
- ONU MULHERES; UNFPA; ACNUR (2022). Oportunidades e desafios à integração local de pessoas de origem venezuelana interiorizadas no Brasil durante a pandemia de Covid-19. *Projeto Moverse – Empoderamento Econômico de Mulheres Refugiadas e Migrantes no Brasil*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/pesquisa-moverse>. Acesso em: 10 ago 2023.
- PEIXOTO, J. (2019). Da era das migrações ao declínio das migrações? A transição para a mobilidade revisitada. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* Brasília, v. 27, n. 57, pp. 141-158.

- R4V (2023a). *Refugees and migrants from Venezuela*. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 31 mar 2024.
- _____. (2023b). *Latin America and the Caribbean, Venezuelan refugees and migrants in the region* – nov. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/r4v-latin-america-and-caribbean-venezuelan-refugees-and-migrants-region-nov-2023>. Acesso em: 31 mar 2024.
- RAMALHO, P. O. (2012). *Lugar de memória: o plano urbanístico de Boa Vista-RR*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- RAMOS, M. (2017). Imigração de venezuelanos leva prefeita de Boa Vista a pedir socorro em Brasília. *Época*, coluna Expresso, 17 ago. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2017/08/imigracao-de-venezuelanos-leva-prefeita-de-boa-vista-pedir-socorro-em-brasilia.html>. Acesso em: 7 fev 2024.
- RODRIGUES, F. (2006). Migração transfronteiriça na Venezuela. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 57, pp. 197-207.
- RODRIGUES, F. S.; VASCONCELOS, I. S. (2012). Migração, gênero e empoderamento das migrantes na Pan-Amazônia. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E FRONTEIRAS: AS FRONTEIRAS DA INTERDISCIPLINARIDADE E A INTERDISCIPLINARIDADE DAS FRONTEIRAS. *Anais*. Boa Vista, EDUFRR, pp. 339-364.
- SILVA, P. R. F. (2009). Boa Vista: gênese espontânea e gênese induzida. *Acta Geográfica*. Boa Vista, v. 1, n. 5, pp. 63-71.
- STAEVIE, P. M. (2012). Configuração urbana, racionalidades socioeconômicas e migrações em Boa Vista-RR: um debate sobre a urbanização de uma capital periférica da Amazônia brasileira. In: CONGRESSO HISTÓRICO INTERNACIONAL: AS CIDADES NA HISTÓRIA: POPULAÇÃO. Guimarães/PT, Câmara Municipal de Guimarães, pp. 143-160.
- STI (2024). *Sistema de Tráfego Internacional*. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401206-sti>. Acesso em: 15 maio 2024.
- VASCONCELOS, I. (2021). *“Desejáveis” e “indesejáveis”: diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- ZUZARTE, A. (2023). *As fronteiras da cidade: a integração de refugiados no espaço urbano*. Rio de Janeiro, Editora da PUC-Rio.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Erika Essinger, email: erikaessinger@gmail.com

Received: April 27, 2024

Approved: May 31, 2024

Cadernos Metr pole

Escopo e política editorial

A revista *Cadernos Metr pole* tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbaniza o e   questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea.

A revista possui periodicidade quadrimestral, com edi es publicadas no primeiro dia útil do mês, correspondentes a janeiro, maio e setembro.

Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente, às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transforma es socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à ado o de modelos de gestão baseados na governança urbana.

A revista está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribui o-NãoComercial. Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, e embora os novos trabalhos tenham de lhe atribuir o devido crédito e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não têm de licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos.

A revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratiza o mundial do conhecimento.

A revista não aplica taxas de submissão, publica o ou de qualquer outra natureza em seus processos, sendo um veículo científico voltado à comunidade científica brasileira.

A revista *Cadernos Metr pole*   composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada. Os textos livres ter o fluxo contínuo de recebimento.

Os editores convidam para cada edi o temática profissionais da área para organizarem o número. Os organizadores devem preparar o texto para a chamada de trabalho com, no máximo, 300 palavras.

A revista publica textos em português, espanhol, inglês, francês .

A revista *Cadernos Metr pole* publicará seus artigos no idioma original e em inglês. A credibilidade e os custos da tradu o serão de inteira responsabilidade dos autores.

Cadernos Metr pole está registrada com o ISSN impresso 1517-2422 e o ISSN eletrônico 2236-9996.

Direitos e responsabilidades do autor

Os artigos recebidos para publica o deverão ser inéditos, não tendo sido publicado em anais ou enviado a outro periódico simultaneamente.

  imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autoriza o e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es).

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

O conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

Os autores se comprometem a providenciar as altera es sugeridas pelos pareceristas no menor tempo possível, não prejudicando o andamento da revista.

Os autores se responsabilizam pelo envio do texto no idioma inglês, que deverá ser traduzido e revisado por profissionais gabaritados.

A revista não publica texto de graduandos, mesmo que tenham participado da pesquisa. Seus nomes podem ser citados como "colaboradores" ao final do trabalho.

A revista não aceitar  artigos assinados por mais de 3 autores.



Revisão por pares

Os artigos serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres.

Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

A avaliação dos manuscritos segue as opções:

- a) aceitar sem restrições
- b) aceitar com correções
- c) submeter novamente para avaliação
- d) rejeitar

O tempo médio de avaliação é de 6 a 12 meses a partir da data de submissão até sua aprovação/rejeição. Alguns casos podem ultrapassar esse período.

Os pareceristas se reservam o direito de emitirem comentários/conselhos, visando o aprimoramento do manuscrito, respeitando o estilo e opinião dos autores.

Os manuscritos que receberem a avaliação (c) terão a submissão rejeitada. Para uma nova avaliação e possível publicação, será necessário começar um novo processo, com a submissão do manuscrito revisado.

Os pareceristas que detectarem algum conflito de interesse na análise do manuscrito devem informar aos editores, para que sejam realocados para outro trabalho.

Caberá aos organizadores da edição e aos Editores Científicos a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

Ética da publicação

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

A revista não aplica taxas de submissão, publicação ou de qualquer outra natureza em seus processos.

A revista possui rigoroso código de ética em sua produção científica, com total comprometimento dos profissionais envolvidos no processo editorial.

A revista utiliza programas de detecção de plágio, para identificar e impedir a publicação de artigos em que possa ter ocorrido má conduta de pesquisa.

Normas para apresentação dos artigos

Os artigos devem ser submetidos exclusivamente no portal Open Journal Systems, seguindo o link <https://revistas.pucsp.br/metropole>

A autoria NÃO DEVE constar no documento. Na submissão, em Resumo da Biografia, os autores devem informar: nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail.

Os trabalhos devem ser apresentados, nessa ordem:

- título, de 12 palavras no máximo, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português ou na língua em que o artigo foi escrito e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte Arial tamanho 11, tendo 20 a 25 páginas numeradas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG/PNG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, seguindo rigorosamente as instruções especificadas abaixo.

É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.

A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como “Colaborador”.

O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

Referências

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). “Título do capítulo”. In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). “O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador”. In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINE, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Edições

Todas as edições da Cadernos Metrópole podem ser consultadas nos endereços:

www.revistas.pucsp.br/metropole

www.cadernosmetropole.net

Rede Observatório das Metrôpoles

Cidade	Instituição	Coordenador
Aracaju	Universidade Federal de Sergipe	Sarah Lúcia Alves França
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo Pontifícia Universidade Católica de Santos	Tania Maria Ramos de Godoi Diniz
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Pamplona Ximenes Ponte José Júlio Ferreira Lima
Belo Horizonte	Universidade Federal de Minas Gerais Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Universidade Federal de Ouro Preto Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais Fundação João Pinheiro	Júnia Maria Ferrari de Lima Thiago Canettiéri de Mello e Sá
Brasília	Universidade de Brasília Ministério da Igualdade Racial Universidade Federal de Goiás Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico	Thiago Trindade Benny Schvartsberg
Curitiba	Universidade Federal do Paraná Universidade Federal do Paraná Pontifícia Universidade Católica do Paraná Universidade Tecnológica Federal do Paraná Universidade Positivo Frente Mobiliza Instituto Federal do Paraná – União da Vitória	Carolina Batista Israel Luiz Belmiro Teixeira
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará Texas A & M University, TAMU, Estados Unidos	Maria Clélia Lustosa Costa Luis Renato Bezerra Pequeno
Goiânia	Pontifícia Universidade Católica de Goiás Universidade Federal de Goiás Universidade Estadual de Goiás Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia	Celene Cunha A. M. Barreira
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Celene Tonella Antonio Rafael Marchesan Ferreira Ricardo Luiz Tôws
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte Universidade Estadual do Rio Grande do Norte Prefeitura Municipal de Natal	Maria do Livramento Miranda Clementino
Norte Fluminense	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Universidade Federal Fluminense Instituto Federal Fluminense Universidade Candido Mendes	Wania Amélia Belchior Mesquita Érica Tavares da Silva Rocha Humberto Mario Meza
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande Universidade Federal da Paraíba Habitat para Humanidade Brasil Fórum de Reforma Urbana da Paraíba Fórum do Diretor Participativo de João Pessoa	Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Universidade La Salle Centro de Direitos Econômicos e Sociais Fundação Escola Superior do Ministério Público Coletivo A Cidade que Queremos ATUA POA	Vanessa Marx Heleniza Ávila Campos
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Fabiano da Rocha Diniz Maria Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro Universidade do Estado do Rio de Janeiro Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia Universidade Católica do Salvador	Gilberto Corso Pereira
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Universidade de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus Suzana Pasternak
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves Universidade Federal do Espírito Santo Universidade de Vila Velha	Pablo Silva Lira Mariana Paim Rodrigues