UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA
INSTITUTO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

JAIRO SALVADOR DE SOUZA

PLANEJAMENTO INSURGENTE, JUSTIÇA SOCIOESPACIAL E O DIREITO À CIDADE: PRÁTICAS DE RESISTÊNCIA NO TERRITÓRIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESFAVELIZAÇÃO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO PAULO, NO SÉCULO XXI

São José dos Campos, SP
2021

JAIRO SALVADOR DE SOUZA

PLANEJAMENTO INSURGENTE, JUSTIÇA SOCIOESPACIAL E O DIREITO À CIDADE: PRÁTICAS DE RESISTÊNCIA NO TERRITÓRIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESFAVELIZAÇÃO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO PAULO, NO SÉCULO XXI

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional, ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade do Vale do Paraíba.

Orientador: Professor Doutor Paulo Romano Reschilian

São José dos Campos, SP
2021

Fundação Valeparaibana de Ensino

BIBLIOTECA

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA

Ficha catalográfica

Souza, Jairo Salvador de

Planejamento insurgente, justiça socioespacial e o direito à cidade : práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no século XXI. / Jairo Salvador de Souza; orientador, Paulo Romano Reschilian. - São José dos Campos, SP, 2021.

1 CD-ROM, 456 p.

Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências

1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Planejamento insurgente. 3. Justiça socioespacial. 4. Direito à Cidade. I. Reschilian, Paulo Romano , orient. II. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

Eu, Jairo Salvador de Souza, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 11 de Maio de 2021.

Autor(a) da Obra

Instituto de Pesquisa
e Desenvolvimento

JAIRO SALVADOR DE SOUZA

"PLANEJAMENTO INSURGENTE, JUSTIÇA SOCIOESPACIAL E O DIREITO À CIDADE: PRÁTICAS DE RESISTÊNCIA NO TERRITÓRIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESFAVELIZAÇÃO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO PAULO, NO SÉCULO XXI."

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

PROF. DR. PAULO ROMANO RESCHILIAN _____

PROF.ª DR.ª FABIANA FELIX DO AMARAL E SILVA _____

PROF.ª DR.ª LIDIANE MARIA MACIEL _____

PROF.ª DR.ª CIBELE SALIBA RIZEK – USP /São Carlos _____

PROF.ª DR.ª GIOVANNA BONILHA MILANO - UNIFESP _____

Prof.ª Dr.ª Lucia Vieira

Diretora do IP&D – Univap

São José dos Campos, 04 de março de 2021.

Este trabalho é dedicado a Josias Francisco Nogueira (in memoriam) e Ivo Telles da Silva (in memoriam), dois pretos pobres que foram vítimas da necropolítica e da produção neoliberal do espaço em São José dos Campos.

AGRADECIMENTOS

É nos agradecimentos que a ingratidão se revela. Inútil o esforço de tentar não esquecer de ninguém que, de alguma forma, tenha contribuído para a realização deste trabalho. Começo, portanto, agradecendo e pedindo perdão a quem tornei invisível pela minha ingratidão.

Agradeço à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo que proporcionou as condições materiais para a realização deste trabalho, financiando este projeto de pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, Professor Paulo Romano Reschilian por sua paciência e generosidade em compartilhar seus conhecimentos e apontar os caminhos no desenvolvimento deste projeto. Pelo seu exemplo de compromisso ético com a luta dos oprimidos, no trabalho incansável de buscar a transformação da realidade e não somente compreendê-la.

Agradeço a todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, pelo privilégio de poder aprender com cada um (a) de vocês, pelas sugestões de leitura e debate de ideias sempre respeitoso e produtivo, tornando o caminho até aqui muito mais agradável.

Minha gratidão às professoras Fabiana Amaral e Lidiane Maciel pelas valiosas sugestões, no curso de todo o desenvolvimento deste trabalho.

Muito obrigado à Professora Giovanna Milano, pelas imprescindíveis contribuições apresentadas durante a qualificação que descortinaram novas perspectivas que tentei incorporar neste trabalho.

Muito obrigado à Professora Cibele Rizek pelo acolhimento e integração ao projeto *Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios.* As reflexões proporcionadas por aquele rico debate contribuíram muito para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos membros das Comissões de Moradores do Banhado, Pinheirinho e Vila Nova Tatetuba pela confiança, pelo exemplo e pelo compartilhamento de suas histórias.

Meus agradecimentos a Angela Silva e Cosme Vitor da Associação de Favelas de São José dos Campos pelo apoio, compartilhamento de material de pesquisa e pelo exemplo de luta.

À Professora Viviana Mendes agradeço pelo incentivo para que me candidatasse ao doutorado, pela troca de ideias e pelo compartilhamento de sua experiência.

Agradeço ao professor Maurício Martins, pelo apoio e orientação na submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa.

Muito obrigado à Miriam, funcionária da Secretaria da Pós-Graduação do PLUR, sempre disposta a ajudar, na pessoa de quem estendo meus agradecimentos a todos os servidores da Univap.

Minha gratidão à Elaine Verdelli, pelo suporte na realização das rodas de conversas, na pessoa de quem estendo meus agradecimentos aos servidores da Defensoria Pública.

Agradeço ao Lucas Lacaz pelo apoio profissional na gravação das rodas, fazendo com que tudo desse certo e a qualidade do material fosse surpreendente.

Muito obrigado ao Daniel Andrade pelo imprescindível apoio na elaboração dos Mapas.

Às colegas Rosa e Priscila pela troca de ideias sobre o direito à cidade, nas tardes agradáveis que convivemos.

Ao colega Edvaldo Amorim, por compartilhar sua experiência nas questões ambientais e pela ajuda para cumprimento das exigências do Comitê de Ética em Pesquisa.

Ao colega Douglas de Almeida pela amizade e troca de ideias sobre o Banhado e sua gente.

Agradeço ao colega Bruno Miragaia pelas agradáveis conversas sobre o direito, a justiça e sobre a defensoria, que muito me ajudaram a refletir sobre o sistema de justiça e o papel da instituição que integramos.

Meus agradecimentos a(os) demais colegas do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria, verdadeira "tenda dos milagres", pelo aprendizado sobre o uso contra-hegemônico do direito hegemônico.

Agradeço ao colega Wagner Giron, o defensor público mais brilhante que já conheci, a quem tenho a felicidade de desfrutar da amizade, que me apresentou ao movimento social de São José dos Campos e me delegou a impossível missão de sucedê-lo nas demandas coletivas da cidade.

Ao meu grande amigo João Gabriel, pelo apoio e incentivo constantes, fica minha dívida de eterna gratidão.

Agradeço à Livia Salvador pela ajuda na transcrição dos áudios e vídeos.

Por fim, agradeço ao meu grande amor, Neide Luiza, quem mais se sacrificou no desenvolvimento deste trabalho, pelo apoio, incentivo e paciência nas intermináveis horas de ausência.

RESUMO

A presente tese versa sobre a produção neoliberal do espaço, os movimentos de resistência nos territórios e a relação entre o planejamento insurgente e a justiça socioespacial. Partindo-se da hipótese de que práticas contra-hegemônicas transescalares, baseadas em princípios do planejamento insurgente, podem influenciar na diminuição da injustiça socioespacial e na efetivação do Direito à Cidade, em seu sentido libertário e decolonial, buscou-se investigar, a partir da análise de três casos de despejos forçados que constituem o objeto empírico do presente trabalho, a existência de relação entre o nível de organização, a atuação transescalar, a forma e o grau de resistência/insurgência dos sujeitos coletivos envolvidos, com a produção, preservação ou supressão de direitos, a distribuição de recursos no território e sua influência na alteração do nível de efetivação de (in) justiça socioespacial. No desenvolvimento do trabalho buscou-se evidenciar o papel central exercido pelo Estado e pelas agências financeiras internacionais na produção neoliberal do espaço e como eles se articulam na implementação de políticas públicas, em variadas escalas, mobilizando os campos do planejamento, do direito e da justiça para imposição da razão dominante. Os estudos de casos, foram desenvolvidos junto a três grupos focais, compostos por representantes de comunidades atingidas pela política pública de desfavelização implementada no Município de São José dos Campos, desde o início do Século XXI: Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), Pinheirinho e Jardim Nova Esperança (Banhado), a partir da reconstrução de suas trajetórias, utilizando-se como método de abordagem as rodas de conversas, com a sistematização das experiências. Discute-se como a colonialidade do direito e as exclusões abissais repercutem ou podem repercutir nas reivindicações pelo direito à cidade, demonstrando-se que a fetichização da categoria *ordem urbana*, mote justificador dos despejos forçados, tem sido funcional à fuga do espaço pelo direito. No campo da justiça, são problematizadas as bases teóricas que servem de suporte às políticas neoliberais para redução da pobreza, implementadas pelas agências multilaterais, e os fundamentos do debate sobre a redistribuição, reconhecimento e participação. Ao final, apresenta-se uma proposta de sistematização, baseada nos três eixos aqui destacados (planejamento, direito e justiça) e os resultados obtidos com esta sistematização. Conclui-se que, apesar da pauta limitada que veiculam, as atuações transescalares de resistência coletiva, provocam fricção com a razão dominante, permitindo que os campos do planejamento, do direito e da justiça sejam mobilizados de forma contra-hegemônica para construir soluções alternativas à razão dominante. Este trabalho pretende contribuir para a melhor compreensão das relações entre as ações insurgentes de resistência no território com o planejamento urbano e a justiça socioespacial, possibilitando o compartilhamento do conhecimento sobre a atuação transescalar contra-hegemônica com outros sujeitos coletivos, que permita um avanço na defesa de direitos e na diminuição das injustiças socioespaciais.

Palavras-Chaves: Planejamento insurgente. Justiça socioespacial. Direito à Cidade.

INSURGENT PLANNING, SOCIO-SPATIAL JUSTICE AND THE RIGHT TO THE CITY: RESISTANCE PRACTICES IN THE TERRITORY AGAINST FORCED EVICTIONS POLICIES IN SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO PAULO, IN THE 21ST CENTURY

ABSTRACT

This thesis deals with the neoliberal production of space, the resistance movements in the territories and the relationship between insurgent planning and socio-spatial justice. Starting from the hypothesis that cross-scale counter-hegemonic practices, based on insurgent planning principles, can influence the reduction of socio-spatial injustice and the establishing of the Right to the City, in its libertarian and decolonial sense, we sought to investigate, based on analysis of three cases of forced evictions that constitute the empirical object of the present work, the existence of a relation between the level of organization, the trans-scale performance, the form and the degree of resistance / insurgency of the collective subjects involved, with the production, preservation or suppression of rights, the distribution of resources in the territory and its influence in changing the level of effectiveness of socio-spatial (in) justice. In the development of the work, we sought to highlight the central role played by the State and international financial agencies in the neoliberal production of space and how they are articulated in the implementation of public policies, at multiple scales, mobilizing the fields of planning, law and justice for the imposition of the dominant reason. The case studies were developed together with three focus groups, composed of representatives of communities affected by the public policy of de-urbanization implemented in the city of São José dos Campos, since the beginning of the 21st Century: Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), Pinheirinho and Jardim Nova Esperança (Banhado), based on the reconstruction of their trajectories, using conversation circles as a method of approach, with the systematization of experiences. It discusses how the coloniality of the law and the abyssal exclusions have, or might have repercussions in the claims for the right to the city, demonstrating that the fetishization of the urban order category, a motive for justifying forced evictions, has been functional to escape from space by law. In the field of justice, are questioned the theoretical bases that support neoliberal policies for poverty reduction, implemented by multilateral agencies, and the foundations of the debate on redistribution, recognition and participation. At the end, a systematization proposal is presented, based on the three axes highlighted here (planning, law and justice) and the results obtained with this systematization. It is concluded that, despite the limited agenda that they convey, the cross-scale actions of collective resistance, cause friction with the dominant reason, allowing the fields of planning, law and justice to be mobilized in a counter-hegemonic way to build alternative solutions to dominant reason. This work aims to contribute to a better understanding of the relations between insurgent resistance actions in the territory with urban planning and socio-spatial justice, enabling the sharing of knowledge about counter-hegemonic cross-scale action with other collective subjects, that allows an advance in defense rights and reducing socio-spatial injustices.

Keywords: Insurgent planning. Socio-spatial justice. Right to the City.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Charge alusiva ao PROER 47
Figura 2 - Recomendações do Banco Mundial 56
Figura 3 - Estrutura Organizacional Básica do BID (Parcial) (2020) 60
Figura 4 - Foto do Conjunto Habitacional São José 2 (2004) 71
Figura 5 - Traçado da Via Banhado (2015) 74
Figura 6 - Alternativas locacionais da Via Banhado (2015). 75
Figura 7 - Mapa situação geográfica do Município de São José dos Campos 77
Figura 8 - Evolução populacional de 1940 a 2020. 82
Figura 9 - Localização dos Núcleos (2021) 86
Figura 10 - Foto Aérea da Vila Nova Tatetuba/Morro do Regaço, antes da desocupação (1997) 91
Figura 11 - Foto aérea do Morro do Regaço, alguns meses após a desocupação (15/05/2004) 91
Figura 12 - Imagem do Morro do Regaço, atualmente (10/06/2020) 92
Figura 13 - Planta esquemática do terreno, mostrando a distribuição aproximada dos taludes e lentes de aterro, e um corte AA' (Perfil esquemático) que mostra a baixa declividade do terreno (2004). 93
Figura 14 - Comunicação Oficial sobre a Regularização do Bairro (1996). 96
Figura 15 - Autorização para Ampliação (1996). 97
Figura 16 -Notícia da Folha de São Paulo de 09/03/2003 99
Figura 17 - Notícia do Jornal Valeparaibano anuncia desativação da fábrica de bloquetes (2004). 102
Figura 18 - Comunicado oficial convocando os moradores a assinarem o termo de adesão à remoção voluntária (2002) 103
Figura 19 - Relatório de Ocorrência da Defesa Civil Municipal (2003). 107
Figura 20 - Relatório de Ocorrência da Defesa Civil Municipal (2) (2003). 108
Figura 21 - Cópia da tabela de Classificação dos Níveis de Risco das moradias da Vila Nova Tatetuba (2004) 110
Figura 22 - Saída dos moradores em procissão (2003). 116
Figura 23 - Notícia sobre a desocupação voluntária dos imóveis 118
Figura 24 - Notícia da ocupação do galpão da RFFSA (2004). 119
Figura 25 - Localização do Morro do Regaço e do galpão da RFFSA (2020). 120
Figura 26 - Registro da entrega dos títulos de propriedade (2021). 127
Figura 27 - Notícia da batalha da desocupação das casas da CDHU (2004) 132
Figura 28 - Localização da ocupação do campão e do Pinheirinho (2020) 133
Figura 29 - Localização da área do Pinheirinho (2020) 134
Figura 30 - Foto aérea da ocupação em março de 2004 135
Figura 31 - Imagem da Ocupação em 15/05/2004. 135
Figura 32 - Imagem da Ocupação em 07/01/2006 137
Figura 33 - Foto aérea da ocupação consolidada (2011) 137
Figura 34 - Distribuição da população do Pinheirinho por região de origem (2012). 139
Figura 35 - Composição da população de São José dos Campos por lugar de nascimento (2010). 139
Figura 36 - Fotos da solenidade de leitura e assinatura do termo de reintegração de posse do Pinheirinho (2012) 141
Figura 37 - Fluxo processual do processo de reintegração de posse e Ação Cautelar 142
Figura 38 - Fluxo processual do processo de reintegração de posse 146

Figura 39 - Decisão de indeferimento do cumprimento da liminar pela 6ª Vara Cível (2005). 147
Figura 40 - Fragmento Ofício encaminhado ao Relator do MS nº 7.026.885-0..... 148
Figura 41 - Pedido de prosseguimento do processo sem liminar formulado pela massa falida (2011). 149
Figura 42 - "Tropa de Elite" do Pinheirinho (2012)..... 155
Figura 43 - Móveis sob os escombros (2012)..... 163
Figura 44 - Abrigos improvisados (2012). 164
Figura 45 - Certidão do Oficial de Justiça – Processo 0004729-70.2012.8.26.0577 (2012).. 165
Figura 46 - Abrigo na Igreja do Perpétuo Socorro (2012). 166
Figura 47 - Distância do novo conjunto habitacional da área originalmente ocupada (2020). 168
Figura 48 - Localização do Conjunto Habitacional Pinheirinho dos Palmares (2020) 170
Figura 49 -Conjunto Habitacional Pinheirinho dos Palmares (2020)..... 170
Figura 50 - Imagem da Concha do Banhado (2020). 175
Figura 51 - Traçados da linha original e da variante no ano de 1922..... 175
Figura 52 - Área com predominância de atividades agrícolas (2020)..... 178
Figura 53 - Imagem dos Núcleos Favelizados Banhado (2020)..... 178
Figura 54 - Vista da cozinha de uma das residências do núcleo agrícola da comunidade (2014) 179
Figura 55 - Solenidade comemorativa do Aniversário de São José dos Campos 1974 no Banhado 181
Figura 56 - Fragmentos do Levantamento Aerofotogramétrico do Banhado - 1973 182
Figura 57 - Fragmento do Levantamento Aerofotogramétrico de 1977..... 183
Figura 58 - Projeto Parque Regional do Banhado (1973/1974) 188
Figura 59 - Projeto Área Recreacional do Banhado (1981) - CNEC 188
Figura 60 - Notícia de extinção da Comunidade, de 11/06/2008. 190
Figura 61 - Placa anunciando o congelamento do núcleo (2011)..... 191
Figura 62 - Demolição da FUNDHAS Jardim Nova Esperança (2011)..... 193
Figura 63 - APA Estadual (2017)..... 195
Figura 64 - Áreas protegidas e Unidades de Conservação (2015) 199
Figura 65 - Delimitação do Parque Natural Municipal do Banhado (2012) 200
Figura 66 - Situação registral da área e delimitação da APA estadual e PNMB (2019). 200
Figura 67 - Mapa 04 da LC 306/2006 - Macroestrutura Viária e Hierarquia de Vias (2006). 204
Figura 68 - Empreendimentos diretamente beneficiados pela implantação de parques urbanos financiados pelo PEU (2008)..... 206
Figura 69 - Orçamento Global do PEU (2011). 207
Figura 70 - Características físico-ambientais das Vias Banhado e Cambuí (2008). 208
Figura 71 - Conclusões do Painel do MICI sobre descumprimento das Políticas Operacionais do BID (2017)..... 221
Figura 72 - Composição da população do Banhado por sexo e faixa etária em 2014..... 223
Figura 73 - Tempo de moradia no Banhado em 2014 224
Figura 74 - Dia de Remoção de famílias do Banhado (27/02/2015) 225
Figura 75 - Carro de Som da Prefeitura anunciando as ofertas de atendimento habitacional (2019). 226
Figura 76 - Panfleto distribuído na Comunidade pela Prefeitura (2019). 226
Figura 77 - Base da Guarda Civil Municipal na entrada do bairro (2019)..... 228
Figura 78 - Fechamento da rua principal do bairro com manilhas (2018). 228

Figura 79 - Manifestação dos moradores em protesto contra a colocação das manilhas (2018). 232
Figura 80 - Localização das Bases da GCM e manilhas (2020) 233
Figura 81 - Registro fotográfico sobre o processo de elaboração do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado (2019). 244
Figura 82 - Fundamentos da decisão judicial em conflitos possessórios (2009) 267
Figura 83 - Fragmento da tela do sistema de busca de decisões judiciais de primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2020) 275
Figura 84 - Espacialização dos empregos em São José dos Campos (2011) 279
Figura 85 - Apagamento da comunidade do Banhado (s/data). 311
Figura 86 - Homicídios de homens no Brasil – 2000 a 2017 314
Figura 87 - Quadro com informe da Administração do BID sobre as recomendações do MICI no âmbito do Programa de Estruturação Urbana (2018). 334
Figura 88 - Formas de mobilização mais mencionadas 346
Figura 89 - Tela da mensagem convidando moradores do Centro para reunião com prefeito (2018). 353
Figura 90 - Espaços convidados 355
Figura 91 - Rede de Atuações Transescalares 369
Figura 92 - Fatores de Coesão 370
Figura 93 - Fatores de Dispersão 371
Figura 94 - Fluxograma do processo de reclamação MICI/BID 375
Figura 95 - Distribuição de Gastos (obras e reformas) no território 2016-2019 392
Figura 96 - Distribuição da população no território por faixa de renda (2003) 394
Figura 97 - Referências às relações heteropatriarcais e racismo durante as rodas 399
Figura 98 - Espécies de Violência 405
Figura 99 - Quadro construído pelos participantes da roda geral 415
Figura 100 - Cronologia dos fatos 416
Figura 101 - Aliados 421

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução Populacional de 1940 a 2020 81
Quadro 2 - Informações Gerais sobre os Núcleos Habitacionais 85
Quadro 3 - Estados de Origem (%) 138
Quadro 4 - Inventário de perdas materiais dos moradores do Pinheirinho 163
Quadro 5 - Elementos estruturais em disputa no Direito à Cidade 285
Quadro 6 - Direitos instituídos 335
Quadro 7 - Formas de Mobilização 345
Quadro 8 - Formas de Organização 349
Quadro 9 - Quantitativo de menções a ações planejadas, espaços convidados e Utopias Experimentais 351
Quadro 10 - Ações Planejadas 352
Quadro 11 - Utopias Experimentais 361
Quadro 12 - Espaços Inventados 362
Quadro 13 - Estratégias 364
Quadro 14 - Táticas 365
Quadro 15 - Síntese dos "Direitos" 384
Quadro 16 - Dez maiores investimentos em obras e reformas no período 2016-2019 393
Quadro 17 - Espécies de violência referenciadas 402
Quadro 18 - Participação nas Rodas de Conversas 411
Quadro 19 - Ações/estratégias/táticas do poder público 419
Quadro 20 - Ações/estratégias/táticas do movimento 420
Quadro 21 - Erros Identificados 421

LISTA DE ABREVIAÇÕES

ADR	Métodos Alternativos de Resolução de Disputas (Alternative Dispute Resolution)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAU-SP	Conselho Regional de Arquitetura do Estado de São Paulo
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPEU	Centro de Pesquisas Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
CEPHAS	Centro de Educação Profissional Hélio Augusto de Souza
CMP	Central de Movimentos Populares
CONLUTAS	Coordenação Nacional de Lutas
COVID-19	Corona Vírus 19
CTA	Centro Técnico da Aeronáutica
ECO	Estação de Conexão de Ônibus
EESC- USP	Engenharia Ambiental e de Engenharia Civil
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A
EMHA	Empresa Municipal de Habitação
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDR-USP	Faculdade de Direito de Ribeirão Preto
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDHAS	Fundação Hélio Augusto de Souza
HABITAR	Programa Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAU-USP	Instituto de Arquitetura e Urbanismo
IDB/IADB	Inter-American Development Bank
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
MARCs	Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos
MICI	Mecanismo Independente de Consulta e Investigação
MII	Mecanismo Independente de Investigação
MST	Movimento dos Sem-Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Política Operacional (Operational Policy)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAJ	Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEMAS	Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais
PEU	Programa de Estruturação Urbana
PExURB	Grupo de Práticas de Pesquisa, Ensino e Extensão em Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP
PGAS	Plano de gestão ambiental e social
PMSJC	Prefeitura Municipal de São José dos Campos
PNMB	Parque Natural Municipal do Banhado
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
REVAP	Refinaria Henrique Lage
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A
SAMJNE	Sociedade de Amigos do Jardim Nova Esperança
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDMETAL	Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TRM	Transporte Rápido de Massa
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UN	United Nations

UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIVAP	Universidade do Vale do Paraíba
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USINA CTAH	Usina - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 24
2 PROPOSTA METODOLÓGICA 29
2.1 Análise de Dados 34
3 A PRODUÇÃO NEOLIBERAL DO ESPAÇO URBANO E O PAPEL DO ESTADO: PLANEJAMENTO PARA QUEM? 36
3.1 O Papel do Estado na Produção Capitalista do Espaço 36
3.2 A Produção Neoliberal do Espaço Urbano no Brasil 41
3.3 O Papel das Agências Multilaterais na Produção Neoliberal do Espaço Urbano. 55
3.4 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e suas Estratégias de Desenvolvimento para a América Latina e para o Brasil 58
3.5 Financiamentos do BID às Políticas Públicas de Desfavelização em São José Dos Campos: os Programas Habitar Brasil e de Estruturação Urbana. 65
3.5.1 O Programa BID Habitar Brasil 66
3.5.1.1 Os impactos do Programa BID Habitar Brasil no ordenamento territorial de São José dos Campos: O projeto Casa da Gente. 68
3.5.1.2 O Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos - PEU 73
3.6 As Políticas Públicas de Desfavelização em São José Dos Campos. A Pobreza Atrapalhando os Negócios. 76
4 PRÁTICAS DE RESISTÊNCIAS NO TERRITÓRIO: O CASO DO MORRO DO REGAÇO 87
4.1 Do Morro do Regaço à Vila Nova Tatetuba. O Percurso da Esperança. 87
4.2 Da Vila Nova Tatetuba ao Jardim São José 2: O Projeto de Desfavelização Casa da Gente e a Desocupação da Área. 98
4.2.1 O Projeto Casa da Gente 100
4.2.2 A desocupação da Vila Nova Tatetuba 112
4.3 Do Morro do Regaço ao Galpão da Rffsa: A Trajetória da Resistência Transescalar. 118
4.4 Do Galpão da Rffsa ao Jardim Brasília: A Trajetória da Conciliação 124
5 O CASO DO PINHEIRINHO 128
5.1 Do Campo ao Campão: as Origens do Pinheirinho. 130
5.2 Do Campão ao Pinheirinho: Botando o Bloco na Rua. 133
5.3 O Labirinto Jurídico nos Descaminhos entre o Direito à Moradia e a Defesa da Propriedade. O Judiciário Assume o Protagonismo. 140
5.4 Do Pinheirinho aos Abrigos: a Desocupação Forçada e a Militarização do Conflito. 156
5.5 Dos Abrigos ao Pinheirinho dos Palmares: o Pós-Desocupação e o Reassentamento 167
6 PRÁTICAS DE RESISTÊNCIAS NO TERRITÓRIO: O CASO DO BANHADO 172
6.1 Da Variante à Favela: uma Roça na Cidade 174

6.2 Da Favela do Banhado ao Jardim Nova Esperança 181
6.3 Do Jardim Nova Esperança ao Parque Do Banhado: a Ambientalização do Conflito. 186
6.4 Do Jardim Nova Esperança à Via Banhado: A Comunidade na Trajetória do Banco Interamericano de Desenvolvimento. 201
6.5 Do Banhado à Washington: A Atuação Transescalar em Busca da Conciliação com o Capital 210
6.6 As Manilhas no meio do Caminho: A Militarização e a Judicialização do Conflito. O Banhado vai à Guerra. 222
6.7 Da Nova Esperança à Utopia Experimental: Banhado Resiste e Propõe. A Festa de 100 Anos e o Plano de Urbanização Popular 238

7 O DIREITO À CIDADE E A JUSTIÇA SOCIOESPACIAL: COLONIALIDADE, UTOPIAS, DISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E FIM DA DOMINAÇÃO E OPRESSÃO 246

7.1 A Colonialidade do Direito e as Exclusões Abissais nas Reivindicações pelo Direito à Cidade 246
7.2 Direito e Espaço: A Ordem Urbana como Métrica dos Fetiches do Espaço e do Direito 253

7.2.1 A ordem urbana como métrica do fetiche do espaço pelo direito. 263

7.3 O Direito à Cidade como Estratégia Prático-Discursiva para a Construção da Utopia Experimental 277
7.4 A Justiça e a Justiça Socioespacial 287

7.4.1 Justiça como Desenvolvimento (e desenvolvimento como liberdade) de Amartya Sen 289
7.4.2 A justiça como fim da opressão e dominação em Iris Marion Young 292
7.4.3 A justiça como reconhecimento em Axel Honneth 295
7.4.4 A justiça como paridade participativa em Nancy Fraser 297

7.5 Justiça Socioespacial 301

8 EXISTÊNCIAS, RESISTÊNCIAS E INSURGÊNCIAS: SOBRE O DIREITO E O PLANEJAMENTO INSURGENTES 307

8.1 Existir, Re-Existir e Insurgir. 307

8.1.1 Existir: Invisibilidade e reificação na colonialidade do ser 309
8.1.2 Re-existir: territorialização das resistências à dominação colonial 315
8.1.3 Insurgir: direito à insurgência, direito insurgente e seus protagonistas 322
8.1.3.1 Direito à Insurgência 323
8.1.3.2 Direito Insurgente e sujeitos coletivos 325

8.2 O Planejamento Insurgente 336

9 SISTEMATIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS 340

9.1 Eixo Planejamento 340

9.1.1 Mobilização Consciente 341
9.1.1.1 Demandas iniciais 342
9.1.1.2 Formas de mobilização 344
9.1.2 Planejamento de alternativas aos planos oficiais 350
9.1.2.1 Ações Planejadas 351

9.1.2.2 Espaços convidados *352*
9.1.2.3 Utopias Experimentais *355*
9.1.3 Espaços inventados *361*
9.1.4 Insurgência de base local e processos transescalares *367*

9.2 Eixo Direito **371**

9.2.1 Direito do BID *373*
9.2.2 Direito do Pinheirinho *378*

9.3 Eixo Justiça **384**

9.3.1 Exploração e impotência *386*
9.3.2 Marginalização *396*
9.3.3 Violência *399*
9.3.4 O papel da justiça e da Defensoria Pública *406*

9.4 Sistematização das Experiências **410**

9.4.1 O ponto de partida: *410*
9.4.2 As perguntas iniciais *411*
9.4.3 Recuperação do processo vivido: *414*
9.4.4 A reflexão de fundo e os pontos de chegada *420*

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS **424**
REFERÊNCIAS **431**
ANEXO A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO **458**
ANEXO B – ROTEIRO DAS RODAS DE CONVERSAS **462**
ANEXO C - LANÇAMENTO DA REDE DE COMUNIDADES AFETADAS PELO BID **468**
ANEXO D - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE RECLAMAÇÃO MICI/BID **476**
ANEXO E - CARTOGRAFIA ESPACIALIZAÇÃO DOS GASTOS 2016-2019 ..... **479**
ANEXO F - DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PROGRAMA HABITAR BRASIL **485**
ANEXO G – DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PEU **510**
ANEXO H - PANFLETO LANÇADO DE HELICÓPTERO NO PINHEIRINHO **671**
ANEXO I – DECRETO 17.075, DE 27 DE JUNHO DE 2016. ..... **674**

APRESENTAÇÃO

A palavra *trajetória* e seus derivados aparecerão dezenas de vezes no corpo desta tese, quase um vício de linguagem. Entretanto, antes de adentrarmos no conteúdo do trabalho, é preciso mobiliza-la, algumas vezes mais, para contextualizar as circunstâncias em que minha trajetória intercepta ou é interceptada pelas trajetórias dos sujeitos coletivos que protagonizaram as mobilizações e enfrentamentos que constituem o objeto empírico do presente estudo e de como esse encontro se transforma em projeto de pesquisa que viria a se concretizar em uma tese de doutorado.

Em primeiro lugar, é preciso advertir que este trabalho está indissociavelmente entrelaçado com minhas atividades profissionais.

Sou Defensor Público do Estado de São Paulo, atuando na cidade de São José dos Campos, desde o ano de 2007, vindo diretamente de Campo Grande, bairro periférico da cidade do Rio de Janeiro, cidade onde nasci e vivi durante 40 anos, sempre nos subúrbios e nas periferias. Minha convivência com favelas, periferias, loteamentos irregulares e precariedade nunca foi teórica, fazendo parte da minha história de vida.

Inicialmente atuando na área da família, tive meu primeiro encontro com os representantes dos moradores da Vila Nova Tatetuba no ano de 2007.

Em uma apresentação rápida, providenciada pelo colega Paulo Eduardo, defensor que atuava nas causas cíveis e da fazenda pública, conheci Cosme Vitor e Angela Silva, representantes da Central de Movimentos Populares – CMP, entidade que apoiava os moradores removidos do Morro do Regaço que, desde 2004, se encontravam abrigados em um galpão da Rede Ferroviária Federal, localizado na região central da cidade, vítimas de uma política pública de desfavelização implantada no município, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no programa Habitar Brasil.

Lembro de ter discutido os detalhes do caso com o colega Paulo Eduardo e com o Dr. Waldenir Dornellas, Procurador do Estado que atuou na defesa dos moradores durante a desocupação, já que a Defensoria Pública no Estado não existia quando ocorreu o despejo[1]. Os relatos apresentados pelos moradores impressionavam pela violência e desumanidade com que teriam sido praticados.

[1] A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada no ano de 2006, através da Lei Complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2006, sendo efetivamente implantada em maio de 2007. Antes de sua criação, a assistência judiciária era prestada pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), órgão vinculado à Procuradoria Geral do Estado.

Cerca de um ano após esse primeiro encontro, eu iria assumir todos os processos que envolviam a comunidade da Vila Nova Tatetuba, devido à transferência do meu colega Paulo Eduardo para a unidade da defensoria em Taubaté.

Com o início da atuação na área cível e da fazenda pública, herdei também um acervo de casos que envolviam a tutela coletiva, antes conduzidos pelo Dr. Wagner Giron, defensor público de Taubaté, que atuava, à época, em toda região do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Foi com Wagner Giron que aprendi, dentre tantas outras lições, a importância de sair dos gabinetes, de conhecer o território e de estar presente nas comunidades, num esforço para humanizar os signos estampados nos autos judiciais, situando-os no espaço, dando voz e rosto às vítimas de um processo que, àquela altura, já conseguia identificar como constituinte de uma política pública de segregação da pobreza.

Em uma dessas incursões em territórios periféricos (geográficos e simbólicos), tive meu primeiro encontro com os moradores do Pinheirinho. O caso não tinha a ver com a questão fundiária, era relacionado à defesa do consumidor. Cerca de vinte moradores da ocupação tinham sido vítimas de uma empresa de compra programada. Pagaram pelos produtos e não receberam a mercadoria.

A entrada no território do Pinheirinho foi mediada por uma das lideranças do assentamento (coordenadora de uma das quadras) que também havia sido vítima do golpe, podendo-se perceber, naquela ocasião, uma grande desconfiança por parte dos moradores em relação aos órgãos do Estado, situação que perduraria até a realização de um mutirão de atendimento jurídico na comunidade, em 2008, iniciativa que contou com o apoio da coordenação geral da ocupação e que estreitou os laços de cooperação entre as lideranças e a Instituição.

O estreitamento da cooperação entre a defensoria, a coordenação da ocupação e sua assessoria jurídica veio a se consolidar no ano de 2009, quando se definiu uma estratégia de atuação conjunta na tentativa de regularização do núcleo, priorizando-se a transformação da área em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, iniciativa que contou com o apoio decisivo do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública, em especial do Coordenador à época, Dr. Carlos Loureiro; do escritório de assistência técnica a movimentos populares Usina - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado - Usina CTAH, representada pelo Doutor Pedro Fiori Arantes; e da Coordenação da ocupação, representada por Valdir Martins e por Antônio Donizeti Ferreira.

A intervenção jurídica da Defensoria Pública no processo judicial de reintegração de posse do Pinheirinho somente veio a ocorrer em 2011, quando foi revigorada a liminar para desocupação da área, oportunidade em que, na atuação conjunta com os com os advogados do movimento, Doutores Aristeu Neto, Marcelo Menezes, Denis Ometto e Antônio Donizeti Ferreira, pude constatar a forma criativa como mobilizavam, de forma contra-hegemônica, o direito hegemônico.

O meu encontro com a comunidade do Banhado somente se deu no ano de 2008. Embora já ouvisse falar das intenções de remoção do núcleo, desde 2007, nenhuma demanda jurídica da comunidade havia chegado à defensoria, até que recebi uma ligação do radialista Antônio Leite, já falecido, perguntando o que eu achava do resultado da pesquisa que havia sido feita na comunidade do Banhado, segundo a qual mais de 90% dos moradores teriam manifestado o desejo de sair do bairro. Pego de surpresa com a pergunta, feita durante um programa de rádio, ao vivo, com grande audiência na cidade, à época, consegui dar uma resposta que desgradou a todos. Respondi que não entendia porque eles estavam abrindo mão de seu direito de permanecer no local, mas que respeitava a decisão dos moradores, devendo ser assegurado os direitos de quem quisesse sair e, mais ainda, os direitos de quem quisesse permanecer.

A fala gerou reação na comunidade que entendeu que eu teria endossado a retirada dos moradores, pois contestavam o resultado da pesquisa[2]. O mal-entendido foi logo desfeito no primeiro encontro que tive com os moradores.

A primeira vez que desci a ladeira que leva ao Banhado, ainda contaminado pelas diversas advertências que havia recebido sobre a "periculosidade" do local, esperava encontrar um cenário hostil, semelhante ao das favelas do Rio de Janeiro, ambiente que conhecia bem desde a minha infância.

O que encontrei foi algo completamente inusitado: um desconcertante contraste entre a precariedade forjada por décadas de abandono e a pujança da beleza cênica do local. A poucos metros do centro da cidade, encontrei construções precárias, esgoto a céu aberto, relatos de covardias utilitárias, plantações, criações de animais, inúmeras fontes de água preservadas mas, principalmente, uma população acolhedora e fortemente vinculada àquele território. Senti-me em casa.

[2] Mais tarde, comprovou-se que os moradores tinham razão, pois a denominada "pesquisa" realizada pela Prefeitura consistia em um levantamento cadastral, com um questionário no qual não havia opção de permanência, apenas a pergunta do tipo "*Para qual região você gostaria de ser transferido?*" sem oferecer a opção de permanência no bairro.

E foi no Banhado, alguns anos depois, que ocorreu meu encontro com o Doutor Paulo Romano Reschilian, que viria a ser meu orientador neste projeto. O encontro se deu durante uma oficina de Assistência técnica em Habitação de Interesse Social, promovida pela ONG Peabiru TCA, coordenada pelo Doutor Caio Santo Amore, evento em que pude confirmar a necessidade de abordagens mais abrangentes, multidisciplinares, para enfrentamento das questões relacionadas à injustiça socioespacial.

Isto porque este projeto é, de certo modo, uma sequência dos estudos iniciados no mestrado, quando, sob a orientação da Doutora Consuelo Yoshida, desenvolvi estudos sobre o papel da Defensoria Pública no controle de políticas públicas, tendo por objeto empírico o caso da Vila Nova Tatetuba, ocasião em que pude perceber a insuficiência do direito para compreensão e modificação de uma realidade tão complexa.

Do encontro ocorrido no Banhado resultou a decisão de candidatar-me a uma das vagas do Doutorado em Planejamento Urbano da Universidade do Vale do Paraíba, com o objetivo claro de aprofundar os estudos sobre a produção neoliberal do espaço e a injustiça socioespacial.

O projeto de pesquisa inicialmente apresentado pretendia realizar um estudo comparativo entre políticas públicas de regularização fundiária desenvolvidas em São José dos Campos e Ribeirão Preto, mas o desenvolvimento dos trabalhos e o aprofundamento dos estudos apontaram em outra direção: a relação entre direito, planejamento e justiça, considerando as práticas de resistência no território à política pública de desfavelização implementada em São José dos Campos, desde o início dos anos 2000.

Pode-se dizer, então, que este trabalho está irremediavelmente contaminado pela minha atuação profissional, transportando-me a um lugar de fala incômodo, seja pela possibilidade de desvios panfletários, aptos a legitimar teses jurídicas já defendidas no âmbito judicial, turvando a objetividade exigível de um trabalho científico, seja pelo temor reverencial despertado nos participantes da pesquisa que poderiam distorcer os resultados.

Para evitar tais desvios, buscamos redobrar os cuidados, trazendo um farto acervo documental que pudesse lastrear as afirmações contidas no texto, assim como buscamos ampliar o rigor na observância dos requisitos éticos no desenvolvimento de pesquisa com seres humanos, nos termos da Resolução CNS nº 466/2012, que serão melhor descritos na apresentação da proposta metodológica.

Acreditamos, assim, que o presente trabalho pode oferecer uma contribuição relevante para compreensão da relação entre o planejamento urbano, o direito e a justiça

1 INTRODUÇÃO

A terceira década deste século se inicia sob o signo da avassaladora pandemia causada pelo COVID-19, impondo novas sociabilidades, escancarando as desigualdades injustas e fazendo emergir, sem qualquer pudor, as vozes de defensores do darwinismo social, a mobilizar um discurso baseado no falso dilema representado pela escolha trágica entre salvar vidas ou salvar empresas.

A crise pandêmica que pôs em xeque a base epistemológica do neoliberalismo e do "Deus-Mercado" (SUNG, 2010), ao invocar a ressureição do Estado-Provedor como única fonte capaz de evitar a tragédia provocada pela crise, proporcionou, ao mesmo tempo, a exacerbação das desigualdades sociais, do racismo, do sexismo e o aumento da concentração de renda nas mãos de um grupo cada vez mais reduzido de indivíduos (OXFAM, 2021)[3], com a consequente ampliação do abismo existente entre os mais ricos e os mais pobres, especialmente nos países da periferia do capitalismo mundial.

Não compartilhamos do otimismo de Santos quando afirma que a pedagogia do vírus pode ter desacreditado definitivamente a extrema direita hiper-neoliberal (SANTOS, 2020a.), em razão das conduções fracassadas da crise (pan) epidemiológica nos países governados sob tais bandeiras. Isto porque, embora abalados pela derrota eleitoral de Donald Trump, em 2020, esses projetos desdemocratizantes, geralmente associados à retomada da agenda neoliberal radical, ainda se revelam atrativos às classes dominantes, contando ainda com apoio de uma boa parcela da população, dominada pela racionalidade neoliberal que aspira à prevalência da "justiça do mercado" (STREECK, 2018), tudo a revelar que, aparentemente, a democracia só será útil se for funcional ao capitalismo em seu estágio atual.

Esta retomada da agenda neoliberal, em sua racionalidade abissal (SANTOS, 2007)[4], projeta seus efeitos sobre o urbano e sobre a cidade, trazendo consigo, dentre tantos outros sintomas aparentes, o recrudescimento da segregação socioespacial e um acirramento da luta pelo espaço urbano, exacerbados pela crise provocada pela pandemia.

---

[3] Segundo relatório divulgado pela OXFAM, em janeiro de 2021, "o aumento das fortunas dos 10 maiores bilionários desde o início da crise seria mais que o necessário para prevenir que todas as pessoas do planeta caiam na pobreza em decorrência do vírus e pagar a vacina da Covid-19 para todos e todas". (OXFAM, 2021, p.9). Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F115321%2F1611531366bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf, acesso em 25 de janeiro de 2021.

[4] Para Santos, "as linhas cartográficas 'abissais' que demarcavam o Velho e o Novo Mundo na era colonial subsistem estruturalmente no pensamento moderno ocidental e permanecem constitutivas das relações políticas e culturais excludentes mantidas no sistema mundial contemporâneo". O pensamento abissal reproduziria esta lógica (SANTOS, 2007, p.71).

As cidades enquanto espaços de mediação entre a ordem distante e a ordem próxima (LEFEBVRE, 2011, p. 54) constituem palcos permanentes da eclosão de conflitos, bem como caracterizam-se como "lugar geográfico e político da possibilidade de soluções" (SANTOS, 2013, p. 11), afinal, as relações sociais "não flutuam no ar" (LEFEBVRE, 2011, p. 54).

No Brasil, o solo legalizado, transformado em mercadoria de alto valor, torna-se praticamente inacessível ao cidadão de baixa renda, devido ao elevado preço das porções regularizadas do território, engendrando uma situação de permanente exclusão socioespacial das camadas mais vulneráveis da população urbana, no que Rolnik designou por *transitoriedade permanente* (ROLNIK, 2016).

Este quadro de exclusão, aprofundado pela política de desenvolvimento urbano calcada na racionalidade globalizante, acaba por delinear a denominada *cidade ilegal* (MARICATO, 2000, p. 122), tendo nas favelas, cortiços e bairros designados de ilegais ou clandestinos sua maior expressão.

Neste sentido, Santos revela que

> Uma boa parcela da humanidade, por desinteresse ou incapacidade, não é mais capaz de obedecer a leis, normas, regras, mandamentos, costumes derivados dessa racionalidade hegemônica. Daí a proliferação de 'ilegais', 'irregulares', 'informais' (SANTOS, 2002, p. 120)

Ordem e contraordem, produzidas pela esquizofrenia do espaço e do território (SANTOS, 2002), convivem em permanente conflito, muitas vezes mediados por políticas públicas insuficientes ou ineficazes que atuam somente na mitigação das consequências do passivo deixado pela racionalidade hegemônica conglobante, reflexo direto do modo de produção capitalista em seu atual estágio.

À esquizofrenia do lugar e do território soma-se a esquizofrenia do Planejamento, que "se auto enaltece por atender ao bem público, mas os planejadores profissionais frequentemente encontram-se a serviço do bem privado" (MIRAFTAB, 2016, p. 365).

As desigualdades sociais engendradas por um sistema econômico calcado na lógica abissal da exclusão, que tem na forma de ocupação do solo urbano sua face mais visível, contribuíram para o surgimento de movimentos de resistência, com a utilização do direito à cidade como estratégia prático-discursiva.

Entretanto, a retórica do direito à cidade tem sido incorporada à racionalidade hegemônica, domesticada, e reduzida à mera pauta de reivindicação de acesso aos serviços e

equipamentos públicos, incorporando a lógica da cidade como objeto de consumo e do cidadão como consumidor, tudo circunscrito nos estreitos limites do direito positivo oficial.

O presente trabalho propõe uma abordagem do planejamento urbano e do direito à cidade, em uma perspectiva crítica, desvelando a insuficiência da concepção dócil deste direito e reconhecimento de uma nova espécie de cidadania, como assinalado por Holston (2016):

> Assim, as demandas por alternativas mais radicais não foram para que os Estados ampliassem os direitos já existentes. Foram, em vez disso, para que os Estados reconhecessem a legitimidade e a inevitabilidade de direitos que emergiram a partir das próprias lutas diárias para fazer a cidade acontecer – no processo de produzi-la por meio da vida e do trabalho de seus residentes – e daquilo que foi forjado durante as formas alternativas de assembleia política. A interseção entre (1) "fazer a cidade acontecer" (city making), (2) "ocupar a cidade" (city-occupying) e (3) "reivindicar direitos" (rights-claiming) gerou movimentos por novas formulações de cidadania que eu chamo de insurgentes, as quais, simultaneamente, demonstram e fazem valer novas formas de democracia direta" (HOLSTON, 2016, p. 192).

Nesta aproximação, o Direito à Cidade estaria associado ao exercício do poder coletivo de "mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos" (HARVEY, 2014a, p. 28), pressupondo o exercício pleno da cidadania; a gestão democrática radical; e a prevalência do valor de uso sobre o valor de troca, tendo por horizonte utópico a conquista da Justiça Espacial em todas as escalas.

Com efeito, o presente trabalho almeja estudar as práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, desde o início do Século XXI, tendo por objeto empírico de estudo os casos dos núcleos urbanos da Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), Pinheirinho e Jardim Nova Esperança (Favela do Banhado), procurando identificar como tais insurgências se articulam ou podem se articular com a efetivação do Direito à Cidade, considerados seus elementos estruturais, e com os princípios do Planejamento Insurgente e de Justiça socioespacial.

Pretende-se, assim, estabelecer um diálogo entre o Planejamento Insurgente e a Teoria Crítica do Direito.

A vitória do capitalismo sobre a democracia (STREECK, 2018) e o caráter hegemônico do discurso e da "ética" neoliberal, têm projetado seus efeitos deletérios sobre a população de excluídos que subsistem nos centros urbanos.

Para esses grupos, à real exclusão do mercado de consumo e do acesso ao usufruto coletivo da produção social, soma-se a exclusão simbólica do espaço urbano, resultado da produção neoliberal do espaço, moldada pelo ordenamento jurídico positivado que, além de

traçar uma linha abissal entre o legal e o ilegal, situando-os além dessa linha (no campo dos clandestinos, irregulares, ilegais, piratas e tantas outras designações pejorativas), os relega ainda aos espaços opacos (SANTOS, 1999), invisibilizando-os no planejamento oficial.

O status de ilegalidade/irregularidade/clandestinidade afeta a vida de milhões de cidadãos nos médios e grandes centros urbanos brasileiros, transformados em verdadeiros párias urbanos, cidadãos de segunda classe, "pessoas invisíveis", conforme destaca Bauman:

> Para tornar a distância intransponível, e escapar do perigo e de contaminar sua 'pureza' local, pode ser útil reduzir a zero a tolerância e expulsar os sem-teto de lugares nos quais eles poderiam não apenas viver, mas também se fazer notar de modo invasivo e incômodo, empurrando-as para esses espaços marginais, *off-limits*, nos quais não podem viver nem se fazer ver (BAUMAN, 2009, p. 26).

Esta situação de permanente exclusão socioespacial experimentada por significativo contingente da população pobre dos centros urbanos, constitui, indubitavelmente, tema de relevante interesse social e científico, suscitando questionamentos sobre o papel do Planejamento e do Direito na efetivação da (in) justiça socioespacial.

Com efeito, afeiçoa-se relevante investigar se e como o planejamento, numa perspectiva emancipatória e descolonizadora, pode contribuir para a efetivação do Direito à Cidade e para o alcance da justiça espacial.

Nesta seara, as políticas públicas de desfavelização implementadas no município de São José dos Campos, fomentadas por instituições financeiras internacionais, desde o início deste século, constituem um valioso objeto empírico de estudo sobre os mecanismos de produção neoliberal do espaço e de como as concepções e as estratégias de desenvolvimento implementadas por essas instituições são incorporadas pelos países, institucionalizadas por programas e projetos, impactando a organização socioterritorial local.

A materialização da ordem distante no território demanda a adaptação ou enfrentamento dos óbices impostos pela ordem jurídica local, daí a propagação de marcos regulatórios, frequentes modificações legislativas, efemeridade, ineficácia, aplicação arbitrária e seletiva das leis (MARICATO, 2000), com sucessivas tentativas de criação ou aperfeiçoamento de arcabouços legislativos que pretendem dar segurança jurídica aos investimentos no local.

Da mesma forma, o estudo dos movimentos urbanos de resistência no território, articulados em oposição a tais políticas públicas, permite identificar o surgimento de práticas contra-hegemônicas transescalares, protagonizadas por sujeitos coletivos urbanos, que

desafiam a ordem posta, criando novas possibilidades de construção da utopia experimental no sentido articulado por Henri Lefebvre (2011).

Assim, na perspectiva adotada no presente trabalho, de diálogo entre a Teoria Crítica do Direito e o Planejamento Insurgente, algumas questões centrais podem ser problematizadas:

a) Quais os mecanismos de produção neoliberal do espaço que podem ser identificados nas políticas públicas de desfavelização implementadas em São José dos Campos, e como tais estratégias de desenvolvimento impactaram a organização socioespacial local?

b) Como as práticas insurgentes e de resistência no território, em face de tais políticas, se articulam (ou não) com a redução da injustiça socioespacial, para a efetivação do direito à cidade ou para evitar a supressão de direitos?

c) Quais os elementos comuns e particulares das práticas de resistência/insurgência dos casos estudados (Morro do Regaço, Pinheirinho e Banhado)?

d) Quais as características comuns e particulares dos sujeitos coletivos envolvidos nas práticas de resistência/insurgência dos casos estudados, e como esses sujeitos coletivos projetam ou projetaram suas utopias experimentais?

e) Como se articulam os elementos estruturais básicos do direito (retórica, burocracia e violência)[5] nas práticas de resistência no território nos casos estudados?

Parte-se da hipótese de que práticas contra-hegemônicas transescalares, levadas a efeito no exercício da cidadania insurgente, através do planejamento insurgente, podem contribuir para a diminuição da injustiça socioespacial e para a efetivação do Direito à Cidade, em seu sentido libertário e decolonial.

Nosso objeto de estudo, portanto, refere-se à relação entre o Planejamento Urbano e o Direito à Cidade, a partir da reflexão sobre o Planejamento Insurgente, a Justiça Socioespacial e as práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização implementadas em São José dos Campos, São Paulo, nas primeiras décadas do Século XXI.

[5] Para Santos, três são os elementos estruturais do direito: (a) a retórica, (b) a burocracia e (c) a violência. A retórica envolveria não somente o conhecimento, mas também "Uma forma de comunicação e uma estratégia de tomada de decisões baseada na persuasão ou convencimento, mediante a mobilização do potencial argumentativo de sequencias e recursos verbais e não verbais que são aceitos" (Id.). A burocracia e a violência seriam formas comunicação e estratégias de tomada de decisão baseadas: (a) em imposições autoritárias, através da mobilização do potencial demonstrativo dos procedimentos regularizados e dos padrões normativos e (b) na ameaça de utilização da força física, respectivamente. (SANTOS, 2009, p. 57). Estes três elementos estruturais se articulariam através de covariação, de combinação geopolítica ou de interpenetração estrutural.

2 PROPOSTA METODOLÓGICA

> "Esta visão de "conhecimento científico do social", que separa o sujeito que conhece, do objeto por conhecer; que isola uma parte do todo; que pretende eliminar qualquer juízo de valor, sensibilidade ou emoção da análise, porque lhe tirariam "objetividade" e "cientificidade", não é exclusiva dos cientistas positivistas: muita gente pensa que essa é a única forma de conhecer válida e aceitável. E, como os discípulos não dialéticos do matemático Ta, enredam-se nas formalidades, nos esquemas vazios, nos discursos abstratos, sem poder entender os problemas reais e - o que é pior - sem fazer nada que contribua para resolvê-los". (...) Por isso, não podemos aspirar simplesmente a "descrever" os fenômenos e a "observar" seus comportamentos e sim devemos nos propor a intuir e compreender suas causas e relações, identificar suas contradições profundas, situar honestamente nossa prática como parte dessas contradições, e chegar a imaginar e a empreender ações tendentes a transformá-la. "Transformar a realidade", a partir da perspectiva dialética, significa transformarmos a nós mesmos como pessoas, com nossas ideias, sonhos, vontades e paixões. Somos assim - ao mesmo tempo - sujeitos e objetos de conhecimento e transformação" (HOLLIDAY, 2006, p.48).

A base teórica que inspira o desenvolvimento do presente projeto de pesquisa associa-se às epistemologias do Sul, ao pluralismo jurídico e ao pensamento decolonial[6].

Portanto, a proposta metodológica aqui apresentada palmilhará a base ontológica do pensamento crítico, do direito e do planejamento insurgentes, sob a ótica dos que se situam para além da linha abissal, ou, nos termos utilizados por Boaventura de Sousa Santos, um método não extrativista, identificado com os olhares subalternos, onde afirma-se a necessidade de se priorizar o "estudar-com", ao invés de "estudar-sobre" (SANTOS, 2018a):

> Os olhares subalternos são diferentes e desiguais. Criados em exclusão abissal, os olhares subalternos veem coisas que o investigador não vê; mesmo quando os olhares subalternos e o investigador veem as mesmas coisas, a forma como avaliam ou atribuem sentido ao que veem raramente é coincidente (Idem, p. 289).

[6] A opção pelo termo "decolonial" ao invés do termo "descolonial" deriva da concordância do autor sobre a existência de diferença relevante entre colonialismo, caracterizado como "*una relación de dominación directa, política, social y cultural*" (QUIJANO, 1992) e colonialidade, que remanesce, nos tempos atuais, onde "*el capitalismo global contemporáneo resignifica, en un formato posmoderno, las exclusiones provocadas por las jerarquías epistémicas, espirituales, raciales/étnicas y de género/sexualidad desplegadas por la modernidad. De este modo, las estructuras de larga duración formadas durante los siglos XVI y XVII continúan jugando un rol importante en el presente*. (CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007, p.14)

Ao se pretender utilizar um método identificado com os olhares subalternos (SANTOS, 2018a), tem-se como expectativa não a reprodução da lógica extrativista dos métodos de pesquisa coloniais, denunciada por Boaventura de Sousa Santos do "estudar-sobre", mas a afirmação da necessidade de "estudar-com" (idem).

Isto não significa dizer, como exporemos mais adiante, no detalhamento da proposta, que parte do trabalho não tenha se valido de técnicas utilizadas nas abordagens tradicionais.

Neste sentido, a presente pesquisa foi desenvolvida a partir de dois eixos: (i) uma abordagem teórico-empírica, através de pesquisas bibliográfica, documental, legislativa e jurisprudencial; e (ii) trabalho de campo desenvolvido junto aos atingidos pelas políticas públicas de desfavelização.

A obtenção de dados/informações e construção compartilhada do conhecimento tiveram como fontes:

(i) Os arquivos públicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, relativos aos empréstimos efetuados ao Município de São José dos Campos no Programa Habitar Brasil (BR 0273) e Programa de Estruturação Urbana (BRL 1116), disponíveis no sítio eletrônico da instituição financeira (www.iadb.org), onde, dentro das limitações impostas, obtivemos os dados que permitiram a compreensão sobre a efetiva utilização dos recursos obtidos pelos financiamentos e sua distribuição no território. Tais informações buscaram estabelecer parâmetros objetivos de justiça espacial sob o viés distributivista, permitindo demonstrar como se deu a distribuição de parte dos recursos oriundos dos empréstimos daquela instituição financeira no território e como a aplicação desses recursos impactou na diminuição ou exacerbação das desigualdades e na injustiça espacial.

(ii) Os órgãos públicos com envolvimento nas políticas públicas de desfavelização que impactaram as comunidades consideradas no estudo, onde se obteve dados, informações e documentos públicos relacionados aos programas BR 0273 e BRL 1116, que forneceram subsídios para compreensão dos mecanismos de implementação das mencionadas políticas públicas e seu impacto no território. As informações foram obtidas junto ao portal da transparência do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São José dos Campos (https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/governanca/portal-da-transparencia/), da análise do Boletim do Município;

(iii) Os arquivos dos procedimentos administrativos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo que trataram dos casos das comunidades do Banhado, da Vila Nova Tatetuba e do Pinheirinho.

(iv) Os bancos de dados públicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, para obtenção de dados censitários e metadados sobre a população afetada pelas políticas públicas de desfavelização no Município;

(v) As reportagens e documentos históricos jornalísticos sobre os três casos e sobre a política pública de desfavelização implementada no Município de São José dos Campos, desde o início do Secúlo XXI.

(vi) Os atingidos pelas políticas públicas de desfavelização[7], onde se buscou reconstruir e sistematizar, com eles, os eventos diretamente relacionados às remoções ou tentativas de remoções compulsórias e as práticas de resistência e, ou, de insurgência, identificando pontos em comuns, ações, estratégias e escalas de atuação.

As fontes de dados/informações possibilitaram a identificação dos mecanismos de produção neoliberal do espaço presentes nas políticas públicas de desfavelização implementadas em São José dos Campos, desde o início do Século XXI, bem como permitiram compreender como tais estratégias de desenvolvimento impactaram a organização socioespacial local e na produção de (in) justiça espacial.

O trabalho de campo com os atingidos permitiu uma melhor compreensão de como as práticas insurgentes e de resistência às políticas públicas de desfavelização, se articulam (ou não) com a redução ou exacerbação da desigualdade e da injustiça socioespacial.

Assim, a partir da análise dos três casos de remoções compulsórias que constituem o objeto empírico do presente trabalho, procura-se investigar a existência de relação entre o nível de organização, a atuação transescalar, a forma e o grau de resistência/insurgência dos sujeitos coletivos envolvidos, com a produção, preservação ou supressão de direitos, a distribuição de recursos no território e sua influência na alteração do nível de efetivação de (in) justiça espacial.

A proposta de pesquisa aqui apresentada é do tipo participante, lastreada em estudo de caso e análise qualitativa, com desenvolvimento de trabalho de campo junto a três grupos focais,

[7] Por envolver pesquisa com seres humanos, o presente projeto foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Vale do Paraíba, nos termos da Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde (Protocolo nº 140507/2019).

compostos por representantes das comunidades atingidas pela política pública de desfavelização implementada no Município de São José dos Campos, a partir do início dos anos 2000 (Banhado, Pinheirinho e Nova Tatetuba).

O critério de escolha utilizado para seleção dos integrantes dos grupos focais considerou a legitimidade dos atores envolvidos, a partir do reconhecimento público dos interlocutores pelas comunidades e pelo Poder Público, nos processos de negociações instaurados para cada caso.

Assim, na comunidade do Banhado, o diálogo foi estabelecido com membros da Associação de Moradores do Jardim Nova Esperança e da Central de Movimentos Populares, entidades responsáveis pela interlocução com o Poder Público, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e com o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação daquela Instituição, nos termos da denúncia apresentada àquele Mecanismo, sob o nº MICI-BR-2011-020[8].

Da mesma forma, na comunidade da Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), o diálogo foi estabelecido com representantes da Central de Movimentos Populares e com os membros da Comissão de Moradores que os representaram nas negociações encetadas junto ao Poder Público local, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e também junto ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação daquela instituição financeira, nos termos da denúncia apresentada àquele Mecanismo sob o nº MICI-BR-2011-019[9].

Na comunidade do Pinheirinho, o diálogo foi estabelecido com membros da Associação de Moradores que os representaram nas negociações com o Poder Público, antes, durante e depois da desocupação forçada, ocorrida em 22 de janeiro 2012, considerando a participação nas mesas de negociação, atos processuais e nas reuniões denominadas "pontos de controle"[10].

A abordagem prévia dos pesquisados foi realizada através de conversa pessoal com cada um dos potenciais participantes, já anteriormente identificados, ocasião em que foram explicados os objetivos da pesquisa, sua duração, sua proposta metodológica, os potenciais riscos e benefícios, a garantia de sigilo sobre a identidade dos participantes, a possibilidade de refletir sobre a aceitar ou não participar, de poder se retirar a qualquer momento, bem como a

[8] Disponível em: https://www.iadb.org/pt/mici/complaint-detail-2014?ID=MICI-BR-2011-020%20&nid=22998, acesso em 22/09/2019, às 9h:37min.
[9] Disponível em: https://www.iadb.org/pt/mici/complaint-detail-2014?ID=MICI-BR-2011-019%20&nid=24684, acesso em: 22/09/2019, às 9h:51min.
[10] Reuniões periódicas, realizadas, via de regra, mensalmente, para acompanhamento da implementação das ações para reassentamento das famílias desalojadas no novo conjunto habitacional, onde participaram representantes do Poder Público, órgão financiador, representantes dos moradores, das concessionárias de serviços públicos e da empresa responsável pela construção do empreendimento.

leitura e fornecimento de uma cópia do Termo de Livre Consentimento Esclarecido, para que analisassem e refletissem sobre a conveniência de participar ou não. Em prazo que foi estabelecido, não inferior a uma semana, retornou-se o contato para obtenção da resposta, sendo que alguns dos participantes forneceram a resposta já no momento da primeira abordagem.

Os que aceitaram participar na pesquisa foram convidados para uma reunião preparatória, com todos os participantes, onde foram recolhidos os TCLE's, apresentados e discutidos os roteiros de discussão, as regras dos encontros, o cronograma de realização das atividades, além do esclarecimento de eventuais dúvidas que pudessem surgir.

A fim de minimizar a possibilidade de a adesão ao projeto decorrer de temor reverencial, subordinação ou constrangimento em desagradar o pesquisador pela posição profissional que ocupa, considerando que o responsável pela pesquisa atua junto às comunidades, na função de Defensor Público, foi incluído, com destaque, um item específico no TCLE, garantindo inexistir qualquer possibilidade de represália ou tratamento discriminatório, em caso de não concordância em assinar o termo ou de desistência de participação na pesquisa, a qualquer tempo.

O método de abordagem utilizado para obtenção de dados/informações e construção de conhecimento coletivo foi a roda de conversa. Rodas de conversa, segundo Moura & Lima,

> [...] consistem em um método de participação coletiva de debate acerca de determinada temática em que é possível dialogar com os sujeitos, que se expressam e escutam seus pares e a si mesmos por meio do exercício reflexivo. Um dos seus objetivos é de socializar saberes e implementar a troca de experiências, de conversas, de divulgação e de conhecimentos entre os envolvidos, na perspectiva de construir e reconstruir novos conhecimentos sobre a temática proposta" (MOURA; LIMA, 2014, p. 102).

As atividades foram desenvolvidas no curso de quatro semanas, sendo realizadas duas rodas de conversas com cada grupo focal e uma roda com todos os participantes, no período de 18/01/2020 a 09/02/2020.

A roda geral (com todas as comunidades) foi realizada em 09 de fevereiro de 2020, pouco antes da adoção de medidas restritivas de isolamento social por força da Pandemia do Coronavírus.

A proposta das rodas envolve a construção coletiva do conhecimento, com a sistematização das experiências vividas, a partir de uma reflexão sobre os processos sociopolíticos que protagonizaram em suas lutas de resistência às políticas públicas de desfavelização implementadas em São José dos Campos nos últimos vinte anos.

O instrumento utilizado na sistematização das experiências seguiu a proposta metodológica apresentada por Oscar Jara Holliday, baseada nos cinco tempos: O ponto de partida, as perguntas iniciais, a recuperação do processo vivido, a reflexão de fundo e os pontos de chegada (HOLLIDAY, 2006), que serão melhor detalhados na Seção 7.

Adotou-se, como número mínimo para realização das atividades a presença de pelo menos quatro participantes de cada comunidade.

Cada roda teve a duração aproximada de três horas, por cada encontro, a fim de não torna-la exaustiva aos participantes, sendo estabelecido um intervalo, de 20 minutos, para um lanche coletivo.

As rodas de conversa foram organizadas por eixos temáticos vinculados aos objetivos da pesquisa, conforme roteiros previamente discutidos com os participantes, contemplando, a partir de perguntas provocativas do debate, a história de formação do núcleo urbano, a organização da comunidade, a atuação transescalar; as formas, as estratégias e as táticas de resistência/insurgência dos sujeitos coletivos envolvidos; além das formas de produção, preservação ou supressão de direito e a percepção dos sujeitos coletivos sobre a (in)justiça socioespacial.

As rodas de conversa foram mediadas pelo pesquisador responsável, encarregado por zelar pela manutenção de diálogo horizontal, da livre expressão das ideias e opiniões e do foco nos objetivos dos encontros.

Os diálogos foram gravados em áudio e vídeo e armazenados em mídia digital, degravados, desidentificados e analisados (com backup em meio físico). A desidentificação que precedeu a análise de dados foi realizada através dos códigos atribuídos aos TCLE's de cada participante.

Na produção derivada da pesquisa, foi assegurada a garantia de não identificação dos participantes através da atribuição de nomes fictícios, escolhidos pelos próprios participantes, de forma individual e sigilosa.

O material produzido encontra-se guardado em local seguro e permanecerá por pelo menos cinco anos após o término do projeto.

2.1 Análise de Dados

A metodologia utilizada para análise de dados considerou uma categorização prévia das unidades de comunicação discursivas (enunciados), subdividida em três grandes eixos:

Planejamento, Direito e Justiça.

Os diálogos ocorridos nas rodas de conversa foram transcritos e organizados com a utilização do programa MAXQDA®, tomando os segmentos como unidades de comunicação discursivas[11].

As unidades de análise discursivas foram determinadas a partir de uma perspectiva dialógica, considerando as trocas individuais, o contexto grupal e intergrupal, sendo considerada a dinâmica própria dos grupos focais, que "*permite aos participantes produzir suas próprias questões, visões e conceitos e perseguir suas próprias prioridades nos seus próprios termos, em seu próprio vocabulário*" (BARBOUR; KITZINGER, 1999, p. 7. Livre tradução), pelo que foram mantidos nas transcrições as eventuais contrariedades à norma culta de registro da língua.

Buscou-se a identificação de conflitos, consensos e ambiguidades, contemplando as categorias relacionadas a cada um dos três eixos acima assinalados e considerando o referencial teórico utilizado em cada um deles.

A análise qualitativa, efetivada a partir desses eixos, categorias e subcategorias possibilitou o estabelecimento de conexões e comparações entre as três experiências conglobadas no presente estudo, possibilitando a construção de fluxos, quadros e mapas conceituais comparativos, através dos quais se pretende evidenciar as relações entre a planejamento, direito e justiça socioespacial.

A análise categorial, considerado seu caráter multidimensional, buscou, sempre que possível, efetuar leituras transversais, não somente binárias (do tipo ausência/presença), identificando as redes de relações intra e Inter eixos.

[11] Embora algumas das categorias desenvolvidas pelo Círculo de Bakhtin, por Perelman e Todorov sejam referenciadas em partes do texto (cronotopo, dialogismo, enunciado concreto, interação verbal e auditório), a análise aqui desenvolvida não teve a pretensão de se constituir em um exercício de Linguística Aplicada, pelo que tais categorias foram utilizadas apenas de forma instrumental.

3 A PRODUÇÃO NEOLIBERAL DO ESPAÇO URBANO E O PAPEL DO ESTADO: PLANEJAMENTO PARA QUEM?

> "*Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, é óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para o manter vivo; se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar; pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia*"
>
> (ENGELS, 2010, p. 69).

3.1 O Papel do Estado na Produção Capitalista do Espaço

Transcorridos mais de 170 anos da primeira edição da obra prima de Friedrich Engels (2010), *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, publicada em maio de 1845, o relato minucioso e estarrecedor acerca das condições inumanas de sobrevivência do proletariado inglês, naquele alvorecer do capitalismo industrial, afeiçoa-se bastante atual para significativa parcela da humanidade, em particular para os habitantes das periferias dos países periféricos do sul global, mesmo antes da pandemia.

Todos os avanços científicos e tecnológicos engendrados pelo modo hegemônico de produção capitalista que, com sua elevada capacidade de adaptação (MANDEL, 1981), predomina no planeta desde o declínio da ordem feudal, foram insuficientes para resolver alguns dos mais básicos problemas da humanidade, exacerbados pela aguda concentração da renda do trabalho e do capital nos países centrais e na manutenção ou aumento das desigualdades socioespaciais nos países do sul global[12].

Embora não sejam exclusividade do capitalismo, nem tenham com ele se originado, as desigualdades socioespaciais constituem elementos estruturais essenciais da sua lógica, indissociáveis da sua gênese e ontologia, o que pode ser compreendido a partir da observação de dois eventos decisivos no processo de transição do modo de produção feudal ao capitalismo, que configuram o que Marx denominou de *acumulação primitiva* (MARX, 2013, p. 961)[13]: (i)

[12] Em sua obra *O Capital no século XXI*, o economista francês Thomas Piketty, aponta que o número de bilionários (em dólares americanos) no mundo saltou de 140, em 1983, para 1.400, em 2012, e soma total da riqueza desses bilionários saltou, no mesmo intervalo, de 300 bilhões para 5,4 trilhões de dólares.

[13] "A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação

o fim do regime de servidão, fazendo com que o produtor pudesse dispor de sua própria força de trabalho, e (ii) a expulsão do camponês de suas terras, separando força de trabalho dos meios de produção, transladando-os à condição de assalariado.

Ao modificar as relações de propriedade, apartando o produtor de seus meios de subsistência e de produção, dando primazia ao valor de troca em detrimento ao valor de uso, o capital reduz o *status* dos seres humanos a mero "*custo de produção*" (MÉSZÁROS, 2011, p. 8), com reflexos na "naturalização" da reificação das relações sociais, que tem nos recentes processos de uberização/precarização do trabalho, autoempresariamento, pjotização, e nos mitos do empreendedorismo e da meritocracia, os exemplos mais evidentes dessa objetificação do ser humano.

A lógica de afastamento primitivo do camponês de seus meios de subsistência e de produção remanesce, hodiernamente, no estado de *cercamento permanente* [14] em que os pobres das periferias do sul global são submetidos, ao serem afastados do usufruto da produção coletiva das benesses da cidade, cuja face mais visível é revelada pela segregação socioespacial, mas que derivam, no mais das vezes, do processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2005) resultantes de ajustes espaciais ou temporais para resolver a sobreacumulação capitalista, que tem no Estado seu principal viabilizador.

Desvelar os mecanismos de produção, reprodução e manutenção das desigualdades socioespaciais, no atual estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista, pressupõe trazer a lume não só suas engrenagens, seus processos e seus "produtos" (segregação socioespacial, injustiça social, gentrificação, etc.), mas, antes, perseguir suas forças motrizes.

Em didática comparação com o ciclo hidrológico, Harvey (2018) assinala que, enquanto a força motriz no ciclo da água é a energia solar e o volume de água existente no planeta, em suas diversas formas, permanece com razoável constância, as "fontes de energia" do capital são variadas e o seu ciclo corresponderia a uma "espiral em constante expansão", atrelada à insana racionalidade burguesa de acumulação sem limites.

---

entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como "primitiva" porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde". (MARX, 2013, p. 961).

[14] "Cercamentos são o processo de exclusão dos trabalhadores de seu meio de sustento, as terras produtivas, na transição do feudalismo para o capitalismo, mediante sua transformação em propriedade". (DEÁK, 2015b). Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/cercamentos/index.html

Tem-se, assim, que a principal força motriz do ciclo do capital concentra-se na busca incessante pelo lucro (id), ou, nas precisas palavras de Deák, "produzir sempre mais valores de uso enquanto valores de troca na forma de mercadorias, mediante trabalho assalariado" (DEÁK, 2015a, p.6).

Entretanto, no hibridismo das forças motrizes que fazem girar tal engrenagem, é de se observar que o Estado ocupa destacado papel na produção capitalista do espaço, especialmente na divisão social do trabalho, na regulação da propriedade e da geração de renda fundiária, aspectos essenciais para a compreensão da organização espacial da produção, conforme acentuado por Deák (1989, p. 23):

> Na medida em que a produção é regulada pelo mercado, o preço da localização desempenha seu papel na distribuição espacial dos processos individuais de produção e reprodução. No entanto, a regulação não se dá exclusivamente através do mercado. Se a noção acerca da "natureza anárquica" da produção capitalista nunca significou a total ausência de intervenção do Estado no funcionamento da "mão invisível" de Adam Smith, no estágio de acumulação predominantemente intensiva tal noção deve ser definitivamente descartada. Já em 1891, Engels dava conta de que o capitalismo não podia mais ser visto como desprovido de planejamento. "Esta ideia se tornou obsoleta; desde a existência de trustes, a ausência de planejamento desaparece". Conforme prosseguia o desenvolvimento do capitalismo, ampliava-se o papel da intervenção do Estado no âmbito da produção, para não falar de seu papel na reprodução das condições 'não-econômicas' da produção, muitas das quais pertencem precisamente ao âmbito da produção e do controle do uso do espaço (DEÁK, 1989, p. 23).

A atuação do Estado constitui, portanto, uma das principais forças motrizes do ciclo do capital, com potencial para interferir na produção, reprodução, transformação e organização do espaço, como bem observa Santos:

> Que forças são capazes de produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas? A primeira delas é o Estado, pelo seu "uso legítimo da força", encarnado ou não no direito. A lei, ou o que toma seu nome, é, por natureza, geral. Assim, uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macroorganizações. Nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais têm esse poder. Se estas podem colher indiretamente resultados globais, seus efeitos diretos são sobretudo pontuais ou lineares. (SANTOS, 1999, pp.98-99).

Ou, ainda, como sintetizado por Déak (2015a, p. 99), "a intervenção estatal não torna a produção de mercadorias mais 'eficiente' – ela a torna possível".

Assim, o processo de socialização capitalista (SANTOS, M., 2012), caracterizado pela intervenção do Estado na criação de capitais comuns a serviço do processo produtivo, com

concentração de recursos comuns em benefício de número reduzido de pessoas ou empresas, constitui motor imprescindível para geração das desigualdades (Id., p. 118), na medida em que a produção limitada de benesses para alguns é indissociavelmente conectada à produção da escassez para muitos (SANTOS, 1999).

Neste passo, concorda-se com Streeck (2018) quando afirma que, na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, o protagonismo da intervenção estatal em favor das "forças do mercado" revela-se essencial, já que o neoliberalismo necessita de um Estado forte tanto para conter as forças sociais que se oponham ou se insurjam em face das consequências desse jogo do mercado, quanto para desregular o mercado, multiplicando o número de normas (SANTOS, 1999)[15].

No mesmo sentido, Mészáros (2011) assinala a imprescindibilidade do Estado na coordenação e controle sociometabólico do capital, já que este é incapaz de compatibilizar, por si só, as forças disruptivas que integram sua lógica de expansão ilimitada.

O reconhecimento do protagonismo estatal na geração das desigualdades e na manutenção do *status quo*, viabilizando a produção capitalista do espaço, não significa atribuir a ele exclusividade nessa produção.

Uma das ideias centrais desenvolvida no presente trabalho sustenta que, a despeito do Estado exercer papel fundamental na criação de condições para produção e reprodução do capital e consequente produção/transformação[16] do espaço urbano, existem outras forças motrizes, anticíclicas, capazes de promover um desarranjo/rearranjo, ainda que temporário, desse ciclo contínuo de produção/transformação do espaço, que devem ser tomadas em consideração.

Aqui, como veremos mais adiante, rejeita-se tanto a ideia de monismo estatal na produção de juridicidade, quanto a ideia de monismo estatal do planejamento, afirmando-se a não exclusividade do Estado e do mercado no planejamento, que é produto e processo resultantes da relação dialética estabelecida na luta de classes socioespaciais na produção/transformação do espaço.

Isto porque não se pode deslembrar que a produção/transformação do espaço envolve processos econômicos, políticos, sociais e culturais complexos, mobilizando "um conjunto indissociável, complementar e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações"

[15] "Ao contrário do imaginário que a acompanha, a desregulação não suprime as normas. Na verdade, desregular significa multiplicar o número de normas". (SANTOS, 1999, p. 186).

[16] "De fato, 'produção do espaço' é transformação do espaço no sentido estrito de que o produto final das intervenções espaciais não é alguma determinada ('nova') estrutura, mas a própria transformação de uma estrutura particular em si." (DEÁK, 2015, p. 93).

(SANTOS, 1996, p. 51) que compõem uma totalidade que pode ser analisada "a partir da "indissociabilidade e da holística entre forma e conteúdo – estrutura, processo e função" (Id., p.156), conglobando o espaço material visível, as estruturas, os fluxos, a dinâmica, as ações (históricas e contemporâneas) relacionadas a cada forma, além das atividades desempenhadas pelos agentes (Ibidem).

Lefebvre caracteriza o espaço da modernidade como um espaço homogêneo, fragmentado e hierarquizado[17], e uma "ciência do espaço", ao mesmo tempo, equivalendo ao emprego político do saber, integrado às forças produtivas; ao uso de uma ideologia, que mascare esse uso; e que contenha uma utopia tecnológica com base nos marcos do real (Id., p. 18), adotando uma perspectiva tridimensional da produção do espaço, abrangendo a prática espacial, representações do espaço e os espaços de representação (espaço percebido, concebido e vivido) (LEFEBVRE, 2000).

Assim, a "produção" do espaço no modo capitalista de produção, bem como a produção do espaço em qualquer outro modo de produção, resultará mais do confronto entre as racionalidades divergentes e da prática espacial da sociedade, que "secreta" seu espaço (Id., 39), do que da atividade racional e planificadora do Estado.

Nessa luta entre a racionalidade de acumulação contínua e intermitente e as forças sociais que, por necessidade ou idealismo, se lançam a desafiar a ordem hegemônica imposta, no território usado[18], negando vigência à sociabilidade capitalista, em seus espaços de dominação, surgem as frinchas da possibilidade de transformação.

Essas potencialidades atingem novos patamares, com a consolidação do processo de globalização da economia, conforme veremos no próximo tópico, que trata da produção neoliberal do espaço e seus reflexos na produção do urbano no Brasil, aspecto chave para compreender o quadro em que se desenvolve a política pública de desfavelização implementada em São José dos Campos, a partir do início deste século, objeto empírico da presente pesquisa.

---

[17] "O espaço da "modernidade" tem características precisas: homogeneidade-fragmentação-hierarquização. Ele tende para o homogêneo por diversas razões: fabricação de elementos e materiais - exigências análogas intervenientes -, métodos de gestão e de controle, de vigilância e de comunicação. Homogeneidade, mas não de plano, nem de projetos. De falsos "conjuntos", de fato, isolados. Pois paradoxalmente (ainda) esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em pedaços! O que produz guetos, isolados, grupos pavilhonares e pseudoconjuntos mal ligados aos arredores e aos centros. Com uma hierarquização estrita: espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, espaços para os marginais etc. Uma curiosa lógica desse espaço predomina: que ele se vincula ilusoriamente à informatização e oculta, sob sua homogeneidade, as relações "reais" e os conflitos. (LEFREBVRE, 2000, p.7).

[18] "O território usado é constituído pelo território forma – espaço geográfico do Estado – e seu uso, apropriação, produção, ordenamento e organização pelos diversos agentes que o compõem: as firmas, as instituições – incluindo o próprio Estado – e as pessoas". (SANTOS, 1996, p. 157).

3.2 A Produção Neoliberal do Espaço Urbano no Brasil

Em 09 de novembro de 2020, a queda do Muro de Berlim completou trinta e um anos. A queda do muro é um marco simbólico na modificação da correlação de forças e no rearranjo dos blocos político-econômicos formados após a Segunda Guerra Mundial.

Santos (2018a) afirma que a queda do Muro de Berlim marcou não só o fim do modelo soviético de socialismo, mas, principalmente, impôs uma derrota histórica à socialdemocracia europeia e, por efeito, da defesa do estado do bem-estar social.

Uma das principais consequências dessa derrota, foi a consolidação do discurso da hegemonia do modelo neoliberal estadunidense como única forma de capitalismo exportável (Id.).

A queda do muro marca ainda um ponto de inflexão no processo de ataque à democracia e da redução dos direitos sociais, operando uma contraofensiva do capital às conquistas das classes subalternas, a partir da imposição de um receituário universal, veiculado por um discurso de redução do Estado, responsabilidade fiscal, autonomia dos bancos centrais, reformas previdenciária e trabalhista, além de generosas doses de privatizações e redução dos gastos sociais, tudo em sintonia com as deliberações do primeiro Consenso de Washington[19].

A reformulação do Estado observada nos países capitalistas, no Pós-Segunda Guerra Mundial, tornara-se imperativa tanto para evitar a reprodução da barbárie que colocara em xeque a própria ordem econômica, como para proporcionar uma conciliação de classes que tornasse o liberalismo socialdemocrata atrativo, afastando a ameaça de expansão comunista.

Se a ameaça da expansão comunista levara os estados nacionais da Europa ocidental a proporcionarem aos seus cidadãos e cidadãs o acesso à proteção social mínima, a perda de um paradigma real sobre uma outra possibilidade de mundo, representada pelo fim do regime soviético, contribuiu não só para anunciar o fracasso da socialdemocracia, como também para consolidar a ideia da inexistência de alternativas ao neoliberalismo. Se, no período anterior, o capitalismo lograra êxito em promover uma identificação retórica quase completa com a democracia, em contraposição aos regimes fechados do comunismo, com a queda do muro, tal distinção perdeu muito do seu sentido.

[19] As conhecidas recomendações resultantes do Consenso de Washington apontavam a necessidade de adoção de 10 medidas: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade (BANDEIRA, 2002)..

Santos (Idem) chama a atenção para a inversão progressiva operada, nos marcos do avanço neoliberal, que implicaram no esvaziamento da democracia, com a substituição do estado de bem-estar social para o que aqui se pode denominar de *estado de bem-estar do capital*, onde o que passa a ser determinante não é o bem-estar da população, mas o bem-estar do "mercado".

Assim, o que importa é como o "mercado" reage, o humor do "mercado", as expectativas do "mercado" os sinais do "mercado", etc. Em outros termos, o cidadão foi substituído pelo mercado (id.).

Nesta quadra, a democracia aparenta não ser mais funcional ao capital, na medida em que o compromisso primordial dos governos nacionais passa a ser firmado exclusivamente em benefício do "mercado"[20], eufemismo utilizado para designar pequeno grupo de atores globais que agem de acordo com seus próprios interesses e com uma ética e uma justiça próprias.

Dardot e Laval (2016) sustentam que o projeto político neoliberal é suportado por uma ideia muito particular de democracia, onde o direito privado estaria fora do alcance de qualquer deliberação e de qualquer controle, pelo que teríamos ingressado na *era pós-democrática*.

A precursora experiência chilena já havia demonstrado a dispensabilidade da democracia para imposição da agenda neoliberal, muito embora os fundamentos dessa teoria econômica aludissem aos ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, com foco na ideia de desenvolvimento das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, dentro de uma estrutura institucional baseada na sacralidade da propriedade privada, no livre comércio e livre mercado (HARVEY, 2008).

As ideias de liberdade do mercado, como garantidor das liberdades individuais, do empreendedorismo e da necessidade de se fomentar a competitividade, que formam a base do discurso neoliberal, foram assimiladas e incorporadas como verdades absolutas e inquestionáveis, tornando-se hegemônicas no contexto global, embutindo "um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas" (HARVEY, 2008, p. 31)[21].

---

[20] "Os Estados do capitalismo avançado devem ser reestruturados de forma a merecer a confiança dos detentores e dos gestores do capital, garantindo, de modo crível, por programas políticos consagrados institucionalmente, que não vão intervir na 'economia' – ou, caso intervenham, que só vão fazê-lo para impor e defender a justiça de mercado sob a forma de remuneração adequada dos investimentos de capitais. Para isso, é necessário neutralizar a democracia, entendida no sentido de democracia social do capitalismo democrático do período pós-guerra, assim como levar adiante e concluir a liberalização hayekiana, isto é, como imunização do capitalismo contra intervenções da democracia de massas". (STREECK, 2018, pp. 107-108).

[21] "O neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo" (HARVEY, 2008, p. 13).

Referindo-se ao papel da ideologização maciça como condição essencial para realização do mundo atual, baseado na tirania da informação e do dinheiro, Milton Santos apresenta a globalização ora como fábula (o mundo tal como nos fazem crer) e ora como perversidade (mundo como ele é) (SANTOS, M., 2002), sustentando a possibilidade de uma outra globalização.

Para Dardot e Laval (2016), mais que uma ideologia ou política econômica, o neoliberalismo seria uma racionalidade que estrutura não somente a atuação dos governantes, mas também a própria conduta dos governados, composto pelo "conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

A década de 1980 marca também a consolidação das agências financeiras internacionais, notadamente, o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, como centros irradiadores e fomentadores da ortodoxia neoliberal (HARVEY, 2008), a partir da exigência de "ajustes estruturais" como condição *sine qua non* para a concessão de empréstimos ou renegociações de dívidas.

Tais mecanismos de coerção demonstraram-se bastante eficazes para moldar as economias dependentes, em especial dos países da América Latina, mobilizando os Estados nacionais em torno de uma agenda de cortes dos gastos sociais, privatizações, e flexibilização das relações de trabalho (Idem).

Oliveira (2011a), ao descrever as condições em que se deu, no Brasil, a transição do regime militar para o governo civil, no final da década de 1980, assinala que o endividamento externo, tido como solução para o financiamento da expansão do capital, "abriu as portas à financeirização da economia e das contas do Estado brasileiro" (2011a, p. 132).

Assim, países que sequer vivenciaram em sua plenitude o estado do bem-estar social, como é o caso do Brasil, foram transladados diretamente à racionalidade neoliberal.

Embora não tenhamos a intenção de traçar um profundo ou detalhado quadro da história do neoliberalismo no Brasil, por desbordar dos objetivos primordiais do presente trabalho, é importante delinear, em traços bem largos, como este processo teve início, se desenvolveu e se consolidou. Isto porque, conforme já afirmado, as políticas públicas de desfavelização que constituem o objeto empírico do presente trabalho devem ser compreendidas nesse contexto de influência das agências multilaterais de financiamento, produzindo o espaço urbano no Brasil, a partir da implementação prática das concepções neoliberais, derivadas do receituário do Consenso de Washington.

Para tanto, desenvolveremos uma linha histórica, iniciando no período de transição entre o regime militar e o governo civil, ocorrido no curso da década de 1980.

Quando da queda do Muro de Berlim, no fim da década de 1980, o Brasil acabara de sair de um período de vinte anos de regime militar, vivenciando, paradoxalmente, uma forte aspiração popular por liberdades democráticas e direitos sociais, que viriam a ser refletidos nos avanços e nas contradições da Constituição de 1988.

Os movimentos multitudinários que tomaram as ruas reivindicando eleições diretas, o ressurgimento do movimento sindical, que voltara à carga no final da década de 1970, com as greves do ABC, e a mobilização dos estudantes, embora tenham contribuído para a queda do regime, foram insuficientes para impedir a instauração de um processo de transição política ainda controlado pelo governo militar, em aliança com a velha elite brasileira[22], que viria a desembocar na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e na promulgação da nova constituição, em 1988[23].

Para além da frustração popular, a derrota da emenda "Dante de Oliveira"[24], em 25 de abril de 1984, representou a oportunidade de rearticulação das elites, que puderam reassumir o controle do processo de transição política, implantando o que se designou, à época, de "Nova República", sustentada por um discurso da necessidade de estabelecimento de um novo pacto social, pois afinal, "a burguesia brasileira nunca optou pela democratização como processo, nem pela democracia como marco institucional" (OLIVEIRA, 1996, p. 51), e a experiência histórica tem demonstrado que a classe dominante sempre emprestou apoio às soluções autoritárias para as crises políticas.

Com a morte de Tancredo Neves, primeiro presidente civil escolhido por Colégio Eleitoral após o regime militar, assume o poder José Sarney cujo mandato é caracterizado por sucessivas crises econômicas e políticas.

Para Oliveira, a dilapidação do Estado brasileiro, iniciada durante a ditadura militar, criara as condições propícias para que a ideologia neoliberal emplacasse uma bem-sucedida pregação antissocial, travestida em reclamos antiestatais (OLIVEIRA, 1998, p. 24), que

---

[22] Neste sentido: "O movimento pelas Diretas Já, no entanto, teve um desenlace moldado em termos irretorquivelmente brasileiros: um pacto pelo alto, entre o partido oficial de oposição à ditadura e o falido partido da própria ditadura, que entregou a Presidência, numa eleição indireta, a um civil mais conservador que o próprio general que saía de sua ronda" (OLIVEIRA, 2009).

[23] Esse controle aparece evidente na polêmica instituída à época, hoje sem muita relevância, sobre a natureza do poder constituinte estabelecido na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, se originário ou derivado. Ferreira-Filho (1999) sustenta, em posição minoritária, tratar-se de poder constituinte derivado, já que não houve ruptura institucional do sistema político, econômico ou social.

[24] Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5 de 2 de março de 1983, que reestabelecia o direito de eleger o Presidente da República pelo voto direto. Também conhecida como emenda das "Diretas Já!".

passaria a ser a tônica das medidas neoliberais iniciadas no Governo de José Sarney e que perduram até os dias atuais.

Tem início, assim, o curso da "confluência perversa", denunciada por Dagnino, "entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal" (DAGNINO, 2004, p. 95) que viria a se aprofundar no período subsequente.

É no final do mandato de José Sarney - após o fracasso de seguidos planos econômicos tidos por heterodoxos[25]-, que as primeiras medidas neoliberalizantes são adotadas, com abertura da economia a investimentos estrangeiros, lançamento de programa de desestatizações[26], redução da máquina pública e extinção de ministérios, interrompendo uma trajetória intervencionista do Estado na economia, em um contexto de crise financeira com hiperinflação e aumento significativo das dívidas interna e externa.

José Sarney foi sucedido por Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto popular, após o término do regime militar.

A turbulenta gestão do conhecido "caçador de marajás" das Alagoas, foi caracterizada pelo aprofundamento das medidas neoliberalizantes, instituídas através de modificação significativa da legislação, em implementação de sucessivos planos econômicos que não lograram êxito em reduzir as taxas de inflação[27] e equacionar o problema da dívida externa.

Já no primeiro dia de Governo Collor, foi lançado o Plano Collor I, adotando um pacote de medidas que alterava a moeda, congelava ativos financeiros (conhecido confisco da poupança), promovia a venda de empresas estatais, a exoneração de servidores, e abria a economia aos produtos estrangeiros.

Dentre as medidas neoliberalizantes adotadas pelo Governo Collor pode-se destacar: a abertura do mercado nacional às importações de bens e serviços; a abertura do mercado de capitais ao investimento estrangeiro; a redução da participação do Estado nas atividades econômicas, com venda de dezenas de empresas estatais; a redução de investimentos nas áreas

[25] Durante o governo Sarney foram editados os Planos Cruzado I e II, o Plano Bresser e o Plano Verão.
[26] Neste sentido, o Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988, assim dispunha: Art. 1º. Fica instituído o Programa Federal de Desestatização, com os seguintes objetivos: I - transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público; II - concorrer para diminuição do deficit público; III - propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional; IV - dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários; V - promover a disseminação da propriedade do capital das empresas; VI - estimular os mecanismos competitivos de mercado mediante a desregulamentação da atividade econômica; VII - proceder à execução indireta de serviços públicos por meio de concessão ou permissão; VIII - promover a privatização de atividades econômicas exploradas, com exclusividade, por empresas estatais, ressalvados os monopólios constitucionais.
[27] No final do Governo Sarney, a inflação atingira o patamar de 1.972,91%. Em 1990, foi de 1.620,96%, em em 1991, alcançou a marca de 472,69% e, em 1992, voltou a subir, atingindo 1.119,09%. (IBGE, 2019).

sociais; a redução de salários; a extinção de cargos públicos e exoneração ou colocação em disponibilidade de milhares de servidores públicos federais.

A sucessão de planos econômicos foi incapaz de evitar a queda de Collor, que perdeu sustentação política e foi afastado do cargo pelo Congresso, sendo sucedido por seu vice, Itamar Franco.

O Governo Itamar Franco (1992-1994) deu continuidade e aprofundou a adoção das medidas neoliberalizantes, apresentando, na revisão constitucional de 1994, um amplo cardápio de propostas tendentes a consolidar a implementação do neoliberalismo no Brasil.

Dentre tais propostas, destaca-se a desconstitucionalização do sistema tributário, o fim da estabilidade de servidores públicos, desvinculação de reajustes entre trabalhadores ativos e aposentados, ampliação do programa de desestatização, incluindo áreas até então consideradas estratégicas, como petróleo e telecomunicações e a desvinculação de parte dos gastos constitucionais para criação do denominado Fundo Social de Emergência[28].

Regulamentada em 2021[29], é na gestão de Itamar Franco que se incorpora ao discurso e à prática oficiais, pela primeira vez, a necessidade de respeito à "autonomia" do Banco Central, um dos pilares da racionalidade neoliberal que propugna a independência da autoridade monetária em relação ao poder político como fator fundamental ao exercício da liberdade econômica.

Boa parte da política econômica do Governo Itamar foi elaborada pela equipe de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda, nomeado em maio de 1993, que viria a ser responsável pela condução da economia do país nos dez anos seguintes, em gestão marcada pela ortodoxia da agenda neoliberal.

O Plano Real, instituído originalmente pela Medida Provisória nº 542/1994[30], ainda na gestão de Itamar Franco, desindexara a economia, estabelecera a equiparação do Real com o Dólar americano e preparara o campo para o aprofundamento ainda maior da aplicação das medidas recomendadas pelo Consenso de Washington.

---

[28] A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, assim dispunha:
'Art. 1.º Ficam incluídos os arts. 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:
Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

[29] Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021.

[30] Convertida, posteriormente, na Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995.

A preocupação obsessiva com o controle do déficit fiscal, transformado em verdadeiro mantra, apresentava a justificação pública para a implementação de diversas reformas, tais como: a reforma do Estado, com o reposicionamento de seu papel na economia e implementação de processo radical de privatizações; reforma no ensino universitário; segregação de servidores públicos, com tratamento diferenciado entre carreiras típicas do Estado e servidores comuns[31]; reformas previdenciárias; e, principalmente, a redução da proteção social.

A reforma Administrativa levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso adotou uma nítida lógica empresarial, voltada - segundo a Exposição de Motivos da Emenda Constitucional que a instituiu - à eficiência e ao desempenho (BRASIL, 1998), permitindo a materialização dos princípios ideológicos dos grupos sociais hegemônicos que passaram a controlar o Estado brasileiro desde o fim da ditadura.

Contraditoriamente, ao mesmo tempo que propalava, em seus documentos oficiais, um discurso de eficiência da máquina pública, de diminuição do tamanho do Estado e não intervenção na economia, o governo Fernando Henrique Cardoso promoveu, no período de novembro de 1995 a maio de 1997, intervenção estatal em diversos bancos, fornecendo ajuda às instituições financeiras que passavam por dificuldades, após o Plano Real[32].

Figura 1 - Charge alusiva ao PROER

Fonte: Cerqueira, 2012.

[31] Neste sentido, texto da Exposição de Motivos da Reforma Administrativa EC 19/98: "*Não se propugna, portanto, a extinção da estabilidade. Entende-se como suficiente a sua regulamentação em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvam funções exclusivas de Estado e de forma flexível para os demais funcionários*".(BRASIL, 1998).

[32] Trata-se do Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, regulamentado pela Resolução nº 2208, pelo Conselho Monetário Nacional, e da Medida Provisória nº 1179, convertida na Lei nº 9710/98.

Deve-se ao Governo Fernando Henrique Cardoso, a abertura do setor bancário ao capital estrangeiro[33], com a remoção de diversas barreiras que dificultavam a participação alienígena no setor, e protegiam os banqueiros locais[34], fator relevante para o processo de financeirização da moradia, conforme veremos adiante.

Foi ainda no governo Fernando Henrique Cardoso que foi instituído o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)[35] que, ao pretexto de tornar o crédito imobiliário mais flexível, permitiu a integração do mercado imobiliário nacional ao circuito internacional do capital, criando instrumentos jurídicos para acelerar o processo de financeirização da política habitacional.

A insatisfação popular ao término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso levou à eleição, em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva que, a despeito de obter êxito na redução da pobreza absoluta, de fomentar o consumo, o aumento real do salário mínimo e promover a redistribuição direta de renda, manteve intactos, em seus dois governos, os fundamentos da racionalidade neoliberal, postura já anunciada durante a campanha eleitoral no histórico documento denominado "Carta ao Povo Brasileiro", divulgado pelo comitê de campanha de Lula, em junho de 2002, sobre a qual Singer (2010) faz as seguintes considerações:

> No programa divulgado no final de julho de 2002 pelos partidos que integravam a Coligação Lula Presidente, há um perceptível câmbio de tom em relação ao capital. Em lugar do confronto com os "humores do capital financeiro globalizado", que havia sido aprovado em dezembro de 2001, o documento de campanha afirmava que "o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro". Para dar garantias aos empresários, o texto assegura que o futuro governo iria "preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade de o governo cumprir os seus compromissos",

[33] A redação original do art. 192 da Constituição Federal e do art. 52 do ADCT, era a seguinte:
"Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: (...)
III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:
a) os interesses nacionais;
b) os acordos internacionais (...)
Art. 52. Até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, III, são vedados:
I - a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;
II - o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

[34] Sobre o tema, CARVALHO; VIDOTTO, 2007, analisam os discursos dos banqueiros e do governo sobre o processo de abertura do setor bancário nos anos 1990, demonstrando que a entrada das instituições financeiras internacionais não resultaram em ampliação da concorrência, nem na redução do custo das operações bancárias, motes utilizados para justificar a abertura do mercado.

[35] Criado pela lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

> seguindo *pari passu* o que havia sido divulgado na Carta. Nessa linha, compromete-se com a "responsabilidade fiscal", com a "estabilidade das contas públicas" e com "sólidos fundamentos macroeconômicos". Por fim, assegura que não vai "romper contratos nem revogar regras estabelecidas". Afinal, "governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional" (SINGER, 2010, p. 105).

Apesar da exortação final da carta fazer referência aos fundamentos do nacional-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2011), as políticas econômicas levadas a cabo pelos sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores não se afastaram da ortodoxia neoliberal, promovendo um crescimento econômico lastreado na exportação de *commodities* agropecuárias e minério de ferro (OLIVEIRA, 2009), subsídios diretos e indiretos a determinados setores da economia, inclusive o setor da construção civil, evidentes nos dois principais programas de fomento ao desenvolvimento (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV), além do estímulo à inclusão pelo consumo, sendo incapaz de equacionar o problema da desigualdade estrutural existente, cujos efeitos foram mitigados, temporariamente, pelos programas de transferência direta de renda.

Os programas de transferência de renda representariam "uma 'estratégia-chave' das políticas 'sociais' no neoliberalismo contemporâneo" (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ, 2013, p. 31), incorporando às práticas hegemônicas a preocupação pelo mínimo vital, o que além de permitir a manutenção constante da pressão sobre os salários dos trabalhadores formais, considerada a manutenção de grande exército industrial de reserva[36] (MARX, 2013), permitiria, ainda, aplacar o descontentamento e evitar convulsões sociais causadas pela aplicação da versão mais ortodoxa do neoliberalismo, ao mesmo tempo em que mantinha intacta a estrutura de financeirização do Estado[37].

Não é por outro motivo que as agências multilaterais de financiamento, após quase uma década do início da implementação das primeiras medidas neoliberais no Brasil, passaram a fomentar, já no final da década de 1990, a adoção, pelos países tomadores de empréstimos, de políticas para redução da pobreza, visando mitigar os efeitos sociais negativos produzidos pelas medidas implementadas, conforme abordaremos mais adiante, no item 1.3.

---

[36] A acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua.(MARX, 2013, p.857)

[37] "Oito anos de governo liderado pelo PT destinaram ao ano cerca de 14 bilhões de reais para os pobres, e mais de 200 bilhões de reais para os detentores de títulos da dívida pública interna" (OLIVEIRA, 2011a).

Assim, concordando Puello-Socarrás & Gunturiz, entendemos que as políticas de redução de danos levadas a cabo pelos governos petistas aproximam-se muito mais do que se denomina "novo neoliberalismo" (ou neoliberalismo heterodoxo), com manutenção do núcleo duro das orientações mercadocêntricas (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ, 2013, p. 36), do que o "neodesenvolvimentismo", concebido por Bresser-Pereira (2011) ou o social-desenvolvimentismo, defendido por Mantega (2007), como fortalecimento simultâneo do Estado e do mercado em busca de um projeto de nação, baseado na conciliação de classes, já que as concepções ortodoxa e heterodoxa "acabam se articulando, atualmente, para intervir em diferentes tipos de realidades, levando em consideração, inclusive, espacialidades e durações sociais específicas" (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ 2013, p. 36)[38].

A política econômica do Governo Lula teve sequência no Governo subsequente, de Dilma Rousseff, interrompido, no meio de seu segundo mandato, por um golpe institucional que conduziu Michel Temer, então vice-presidente, ao poder.

O Governo Temer, imunizado pelo descompromisso com a popularidade[39] e pelo forte apoio parlamentar e de setores do empresariado que haviam apoiado a derrubada de Dilma Rousseff, tão logo assumiu o cargo, retomou a agenda neoliberal ortodoxa, implementando medidas com forte impacto na organização social, destacando-se o congelamento de gastos públicos por vinte anos e uma reforma trabalhista, que retirou diversos direitos dos trabalhadores, dando forma e conteúdo jurídicos à precarização das relações de trabalho.

No bojo da reforma legislativa implementada pelo Governo Temer emergiu a nova Lei de Regularização Fundária (BRASIL, 2017), visivelmente identificada com o receituário neoliberal, inspirada nas ideias do economista peruano Hernando de Soto, trazendo para o centro do debate da gestão dos ilegalismos a primazia da titulação da propriedade como forma de incorporação do "capital morto", gerado pela irregularidade fundiária, à economia de mercado (SOTO, 2001).

O aprofundamento da ortodoxia neoliberal vem tendo continuidade no Governo de Jair Bolsonaro, com aprovação da reforma da previdência, desregulamentação de diversos setores da economia, contingenciamento de verbas das Universidades Públicas, ataques às instâncias de deliberação coletiva, com desarticulação de diversos colegiados, alinhamento automático

---

[38] "terminan articulándose actualmente para intervenir sobre diferentes tipos de realidades, incluso, teniendo en cuenta espacialidades y duraciones sociales específicas" (PUELLO-SOCARRÁS & GUNTURIZ 2013, p. 36).

[39] Neste sentido, diversos pronunciamentos presidenciais, dentre os quais, destacamos notícia veiculada pela Agência Brasil, em 07/04/2018: "Temer diz que aproveita impopularidade para adotar medidas de interesse do país". Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-04/temer-diz-que-aproveita-impopularidade-para-adotar-medidas-de-interesse-do. Acesso em: 17/11/2019.

aos Estados Unidos e à Israel, nova reforma administrativa, extinção de órgãos e ministérios, dentre os quais o Ministério das Cidades, em meio a um vasto cardápio de medidas com viés nitidamente ortodoxo-neoliberais.

Como podemos ver, a hegemonia neoliberal no Brasil, já completa trinta anos. Este longo período de prevalência da racionalidade neoliberal na organização política, econômica e social do país consolidou as bases para que a lógica do mercado fosse tomada "como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34).

Os impactos da racionalidade neoliberal na produção do espaço urbano e na conformação do território no Brasil se fazem sentir em todos os pilares da organização socioespacial: na regulação do direito de propriedade; nos crescentes obstáculos do acesso à terra; no processo de financeirização do Estado e da moradia, com a entrega das soluções dos "déficits" habitacionais ao mercado; na precarização das relações de trabalho e aumento da informalidade no espaço urbano; no empresariamento urbano (HARVEY, 2005); no processo de desindustrialização e desinvestimento em ciência e tecnologia; na proteção insuficiente ou, mais recentemente, desproteção e intensificação da destruição do meio ambiente; no fortalecimento do aparato repressivo e do discurso beligerante em face dos movimentos sociais; na criminalização da pobreza; entre tantas outras evidências.

Não se pode desconsiderar, entretanto, que as lógicas verticais produzidas na sede do capital global vão incidir concretamente no território, devendo-se considerar as peculiaridades do processo histórico de acumulação urbano-industrial do capitalismo no Brasil, que influenciaram a produção do espaço urbano.

A ocupação do território brasileiro, cuja aquisição da propriedade deu-se, inicialmente, através de conquista, com expulsão e, ou, subjugação dos povos originários (TORRES, 2008), é marcada, desde a concessão das sesmarias, pela concentração de terras nas mãos de poucos.

Maricato (2000) assinala que a produção da ilegalidade na ocupação da terra urbana no Brasil tem estreita relação com o triunfo do latifúndio, a partir da promulgação da Lei de Terras, de 1850, que estabeleceu as bases jurídicas para que a terra viesse a se tornar uma mercadoria corrente nas transações entre credores e fazendeiros (TORRES, 2008).

Oliveira (1982) destaca a existência de pressupostos históricos na formação do urbano na economia brasileira, associados à divisão social do trabalho, no período colonial até o final da década de 1920, advertindo que, ao contrário do que se propala, o fenômeno da urbanização brasileira é anterior ao processo de industrialização, já que a economia, baseada no modelo

agroexportador, era controlada pelo capital sediado nas cidades, que fazia a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias, assim como eram as sedes dos aparelhos estatais, respondendo, na maioria dos casos, pelo caráter que a urbanização toma no Brasil (OLIVEIRA, 1982, p. 37).

A economia fundada no latifúndio e na monocultura de exportação, nos diversos ciclos da economia brasileira (açúcar, café, etc.), criaria e recriaria padrões de urbanização extremamente polarizados, projetando grande concentração em poucas e grandes cidades, sedes do controle burocrático e do capital comercial, ao invés de redes de pequenas e médias cidades, como observado na formação europeia[40].

Outro elemento constitutivo importante, destacado por Oliveira (1982) é o fato de a economia agroexportadora ser baseada no trabalho escravo, não havendo a formação de mercado de trabalho.

> [...] quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas" (Id., p. 42).

Haveria, assim, uma negação da cidade enquanto força de trabalho e da própria divisão social do trabalho (Id.), gerando, posteriormente, um descompasso entre o ritmo do processo de industrialização e o processo de urbanização, cujas taxas de crescimento situavam-se muito acima do crescimento da força de trabalho.

O descompasso entre o processo de industrialização e o de urbanização gerou um imenso exército industrial de reserva que, neste caso, não significaria, uma exclusão do mercado de trabalho, mas a própria lógica da origem da constituição da força de trabalho, no processo de industrialização brasileiro (Id.).

Neste sentido, MARICATO (2000), chama a atenção para o fato de que

> A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2000, p. 147/48).

[40] "Esse duplo caráter, que é determinado, de um lado, pelas monoculturas de exportação e de outro abortando, portanto, uma rede urbana ou criando um padrão de urbanização muito pobre, gerou precisamente (tendo as cidades como o centro nevrálgico da relação da economia com a circulação internacional de mercadorias), desde o princípio, poucas mas grandes cidades no Brasil". (OLIVEIRA, 1982, p. 39).

Considerado tal contexto, "o Estado vai direcionar a potência do seu poder de coerção extra-econômica" (OLIVEIRA, 1982, p. 48), mudando o padrão de acumulação, fazendo a transposição de excedentes de um grupo para outro, redirecionando os seus mecanismos para a acumulação industrial, em detrimento da produção agroexportadora, regulando as relações capital-trabalho e precificação da mão de obra operária, questão inexistente na época do trabalho escravo ou da mão de obra cativa, mas que seria fundamental para estruturar o urbano no Brasil (Idem).

Este ciclo de intervenção estatal iniciada no governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, onde o custo da reprodução do capital foi transferido ao Estado, devido à incapacidade do mercado em prover solução para a questão da moradia, cria as bases para que o ideário da casa própria (DUARTE, 2011)[41] passe a ser o motor da política habitacional no Brasil, trazendo ao urbano a cisão entre proprietários e não proprietários, dicotomia fundamental para compreensão do processo de segregação socioespacial e da produção de injustiça socioespacial.

Mariana Fix, em substancioso estudo sobre a financeirização do circuito imobiliário no Brasil, afirma que a popularização do acesso à propriedade urbana, no governo Vargas, era estratégica para romper a identificação entre os proprietários e os ricos[42], uma herança do período colonial, sem, contudo, afetar os interesses da oligarquia (FIX, 2011).

Os diversos arranjos institucionais de intervenção estatal na produção do urbano, com foco na questão habitacional, que têm início com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) constituíram, desde sempre, suporte ao circuito imobiliário, cujos agentes disputavam os recursos dos fundos próprios de categorias específicas (FIX, 2011).

A questão alcança novo patamar com criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, e do Banco Nacional de Habitação - BNH[43], durante o governo militar, com a centralização na esfera federal da política

[41] "É no Estado populista de Getúlio Vargas que a habitação popular ganha novo sentido, o de instrumento de poder, a fim de servir à população como ideário da casa própria, objeto de consumo perseguido a todo e qualquer custo pelas famílias, no intuito da inserção no espaço urbano, servindo para o governo de manutenção do poder político". E prossegue a autora: "A intervenção federal na questão da habitação popular construiu o ideário da casa própria na mentalidade do trabalhador urbano, uma noção de bem patrimonial da família como fator elementar para manutenção dos laços familiares e da estabilidade social. O ideário da casa própria serviu como instrumento de manutenção de poder e de organização social ao Estado e às elites brasileiras, sendo que, para o Estado, proporcionava sustentação política frente às crises econômicas e às demandas sociais. Já para as elites brasileiras, contribuía com mão-de-obra abundante e barata para ser empregada no sistema produtivo, além de ser totalmente manipulável à medida que se tornava indispensável. (DUARTE, 2011).

[42] Um paralelo pode ser traçado, hoje, com a ideologia do empreendedorismo, popularizando e institucionalizando a ideia de que todos podem ser burgueses. Um exemplo pode ser encontrado na recente Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que "Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado" (BRASIL, 2019).

[43] O SFH, BNH e SERFHAU foram criados pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964,

habitacional, responsável pela captação e organização da distribuição dos fluxos do crédito habitacional, o que viria a promover não só um rearranjo do circuito imobiliário nacional como também ocasionar uma grande transformação na paisagem construída das cidades brasileiras (MARICATO, 1987 *apud* FIX, 2011, p. 79).

Não se pretende, neste passo, realizar uma reconstituição histórica exaustiva e detalhada das políticas habitacionais implementadas desde a fundação do Estado brasileiro, nem tampouco do Sistema Financeiro de Habitação, mas, antes, destacar que o atual processo de financeirização da moradia representa mais uma continuidade da associação promíscua entre o capital (em suas diversas formas) e o Estado Brasileiro, do que uma ruptura com a racionalidade apresentada pelos modelos anteriores de produção do urbano e da cidade.

Mesmo no período, onde prevaleceu o denominado planejamento tecnocrático-centralizador, coberto pelo véu de uma retórica nacional-desenvolvimentista e moralizante, a associação entre o Estado Planejador e o capital contemplou sempre o acesso privilegiado de determinados agentes do capital ao indispensável suporte institucional do Estado, prevalecendo, invariavelmente, os interesses daqueles.

Essa promiscuidade contínua vai encontrar campo fértil e atingir, novamente, outro patamar, com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que promoveu a abertura do circuito imobiliário nacional, ao capital internacional, permitindo que o Brasil ingressasse na disputa pelos capitais que necessitavam de ajustes espaço-temporais, decorrentes do processo de superacumulação, engendrando o que David Harvey denominou de *acumulação por despossessão*[44], afinal, "o cordão umbilical que liga a acumulação por despossessão e a reprodução ampliada é aquele dado pelo capital financeiro e pelas instituições de crédito, amparados, como sempre, pelas forças estatais" (HARVEY, 2005).

A criação do SFI vai consolidar no Brasil a tomada do setor habitacional pelo setor financeiro, fenômeno verificado em várias partes do mundo globalizado, conforme destaca Rolnik,

> a tomada do setor habitacional pelo setor financeiro não representa apenas a abertura de mais um campo de investimento para o capital. Trata-se de uma forma peculiar de reserva de valor, por relacionar diretamente a macroeconomia com os indivíduos e as famílias, e possibilitar, através dos mecanismos de financiamento, que vários atores centrais do sistema

[44] "Uma aliança *non sancta* entre os poderes de Estado e os aspectos predatórios do capital financeiro forma a ponta da lança de um 'capitalismo de rapina' muito mais dedicado à apropriação e desvalorização de ativos do que à sua construção por meio de investimentos produtivos. Sob as condições de superacumulação, estes 'outros meios' podem ser dirigidos para forçar desvalorizações e práticas canibais preferentemente praticadas em espaços alheios e sobre aqueles que têm menos capacidade de reação". (HARVEY, 2005, p. 20).

> financeiro global se interliguem, como fundos de pensão, bancos de investimento, sistema bancário paralelo (shadow banking), instituições de crédito e instituições públicas (ROLNIK, 2016, p. 28).

Para Carlos, o sentido hegemônico assumido pela cidade e pelo urbano, hodiernamente, procura "reproduzir não mais as condições necessárias para a acumulação do capital *no* espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital por meio da produção *do* espaço urbano" (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 8).

O protagonismo das agências multilaterais na formação e consolidação desse quadro é inquestionável, conforme veremos em seguida.

3.3 O Papel das Agências Multilaterais na Produção Neoliberal do Espaço Urbano.

Como assinalado anteriormente, assiste-se, nos últimos anos, na América Latina e no país, uma retomada da agenda neoliberal em sua versão mais ortodoxa.

Revivendo os anos 1990, o governo Temer encomendou, em 2017, relatório ao Banco Mundial, solicitando uma análise sobre eficiência e equidade do gasto público no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2017), oportunizando à instituição financeira internacional, o retorno à pregação do "fundamentalismo do mercado" (HARVEY, 2005), com a atualização de seu discurso oficial sobre a política macroeconômica do país, tendo como eixo central o aval do Banco à pretendida reforma da previdência que havia sido enviada ao Congresso Nacional.

Mais recentemente, em 10 de outubro de 2019, o Banco Mundial divulgou documento intitulado "Gestão de pessoas e folha de pagamento no setor público. O que os dados dizem", onde apresenta uma série de medidas que reputa necessárias para adequação da máquina pública, conforme ilustração contida na Figura 2.

Figura 2 - Recomendações do Banco Mundial

Fonte: World Bank, 2019.

O novo relatório antecedeu o envio de uma reforma administrativa pelo governo federal[45], contemplando exatamente os pontos contidos na "recomendação" do Banco Mundial.

O governo Bolsonaro prossegue na implementação da conhecida fórmula denunciada por Bourdieu & Wacquant, no início dos anos 2000:

> O imperialismo da razão neoliberal encontra sua realização intelectual em duas novas figuras exemplares da produção cultural. Primeiramente o especialista que prepara, na sombra dos bastidores ministeriais ou patronais ou no segredo dos think tanks (bancos de ideias), documentos de forte cunho técnico, e tanto quanto possível construídos em linguagem econômica e matemática. Em seguida, o conselheiro em comunicação do príncipe, trânsfuga do mundo universitário agora a serviço dos dominantes, cujo serviço é dar forma acadêmica aos projetos políticos da nova nobreza de Estado e da empresa (BOURDIEU; WACQUANT, 2000, s/n).

Após pouco mais de uma década da adoção de uma estratégia de desenvolvimento designada por Novo Desenvolvimentismo (MATTEI, 2013) ou Social-Neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ, 2013), observa-se, a partir de 2016, um realinhamento integral da política macroeconômica brasileira ao receituário mais ortodoxo, originado do Consenso de Washington.

A implementação de medidas neoliberais ortodoxas na década de 1990 contou com o apoio decisivo das instituições financeiras internacionais, que desempenharam papel de

[45] O Governo Bolsonaro enviou, em setembro de 2020, Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/20) que restringe a estabilidade no serviço público e cria cinco tipos de vínculos com o Estado e extingue vários cargos atualmente existentes.

destaque no desenho da política macroeconômica e das políticas públicas setoriais desenvolvidas no período, dentre outros fatores, por condicionarem a liberação de empréstimos à adoção das estratégias de desenvolvimento por elas concebidas.

Neste sentido, aludindo à financeirização da moradia, Rolnik aponta que, em 1993, documento subscrito por técnicos do Banco Mundial[46] já indicava a necessidade de os governos locais renunciarem "a seu papel de provedores de habitação de custo acessível e se tornar facilitadores" (ROLNIK, 2016, p. 79), reforçando a subsidiariedade do Estado e revendo o posicionamento anterior da instituição acerca do modelo até então adotado, que tinha como foco os empréstimos a governos para implantação de projetos de habitação social ou urbanização de favelas.

A lógica que passaria a ser adotada pelo Banco Mundial, posteriormente seguida por outras agências multilaterais de fomento, previa o fortalecimento de "empréstimos integrados a planos de reajuste estrutural mais amplo em países endividados, associados ou não a empréstimos e subsídios no setor habitacional e operações de assistência técnica" (Id., p. 81).

Os ajustes estruturais condicionados materializariam a interferência exógena na produção do espaço, na medida em que obrigariam os países periféricos aderentes a instituírem ou adaptarem seus mercados à racionalidade neoliberal defendida por essas agências, evidenciando o aspecto visível do que Santos (1999) designou por "verticalidades"[47].

Ao mesmo tempo, tais ajustes, invariavelmente relacionados à realização de reformas, diminuição do tamanho do Estado (que não se confunde com seu enfraquecimento na adoção de medidas em favor dos interesses do capital) e desregulamentação e abertura da economia, permitiriam a supervisão direta dessas instituições, através do acompanhamento de indicadores objetivos, da conformidade das políticas implementadas com as diretrizes por eles estabelecidas e do grau de integração da economia local à economia global, impondo uma lógica financeira às políticas sociais (GIFFIN, 2007).

As concepções e as estratégias de desenvolvimento implementadas pelas instituições financeiras internacionais, decididas por um pequeno grupo de indivíduos que efetivamente

[46] Quick Guides for Policy Makers: Housing the Poor in African Cities. Quick Guide 2: Housing the poor in Africa Cities. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Quick%20Guide%202%20-%20Low%20Income%20Housing_0.pdf. Acesso em 17/11/2019.

[47] As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemónicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta. (SANTOS, 1999, p.193).

controlam essas instituições, sem qualquer participação democrática[48], são incorporadas pelos países, institucionalizadas por programas e projetos, impactando a organização socioterritorial.

Dentre essas instituições financeiras sediadas em Washington, destaca-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, principal fomentador externo de projetos relacionados ao desenvolvimento na América Latina e no Caribe.

3.4 O Banco Interamericano de Desenvolvimento e suas Estratégias de Desenvolvimento para a América Latina e para o Brasil

De acordo com Montaño & Duriguetto, é "no final da Segunda Guerra Mundial que se estabelecerão os acordos e se constituirão as agências internacionais que delinearão a nova ordem mundial" (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 152), fenômenos resultantes dos desdobramentos da crise do capitalismo concorrencial e do deslocamento do centro hegemônico do capital, da Inglaterra para os Estados Unidos.

A configuração geopolítica do pós-guerra, com a disputa pela hegemonia entre Estados Unidos e União Soviética (URSS), engendrou a articulação de blocos de influência, institucionalizados pela celebração de acordos multilaterais e pela criação de instituições e organizações internacionais, de âmbito global ou regional.

É assim que surgiram: o denominado *Sistema de Bretton Woods* (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional etc.), a ONU e seus programas especiais e Comissões (UNICEF, UNESCO, FAO, CEPAL etc.), o Plano Marshall, para reconstrução europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Aliança para o Progresso – iniciativa do Governo Kennedy para deter a influência de Cuba na Região -, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, o Pacto de Varsóvia e, ainda, para o que nos interessa no presente estudo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A fundação do BID ocorre em um contexto internacional de ascensão da influência política da extinta União Soviética em países da América Latina, impulsionada pela revolução cubana, ocorrida cerca de um ano antes, em 1º de janeiro de 1959.

[48] "os neoliberais têm de impor fortes limites à governança democrática, apoiando-se em vez disso em instituições não-democráticas e que não prestam contas a ninguém (como o Banco Central norte-americano e o FMI) para tomar as decisões essenciais. Isso cria o paradoxo das intensas intervenções estatais e do governo em mãos das elites e de 'especialistas'" (HARVEY, 2008, p.40).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento é o mais antigo e maior banco regional de desenvolvimento do mundo, sendo fundado em 30 de dezembro de 1959, após ratificação do acordo de criação por dezoito países[49].

A despeito do recente incremento de empréstimos pelos Bancos Chineses na região[50], o BID ainda pode ser considerado, hodiernamente, o organismo mais importante para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e Caribe.

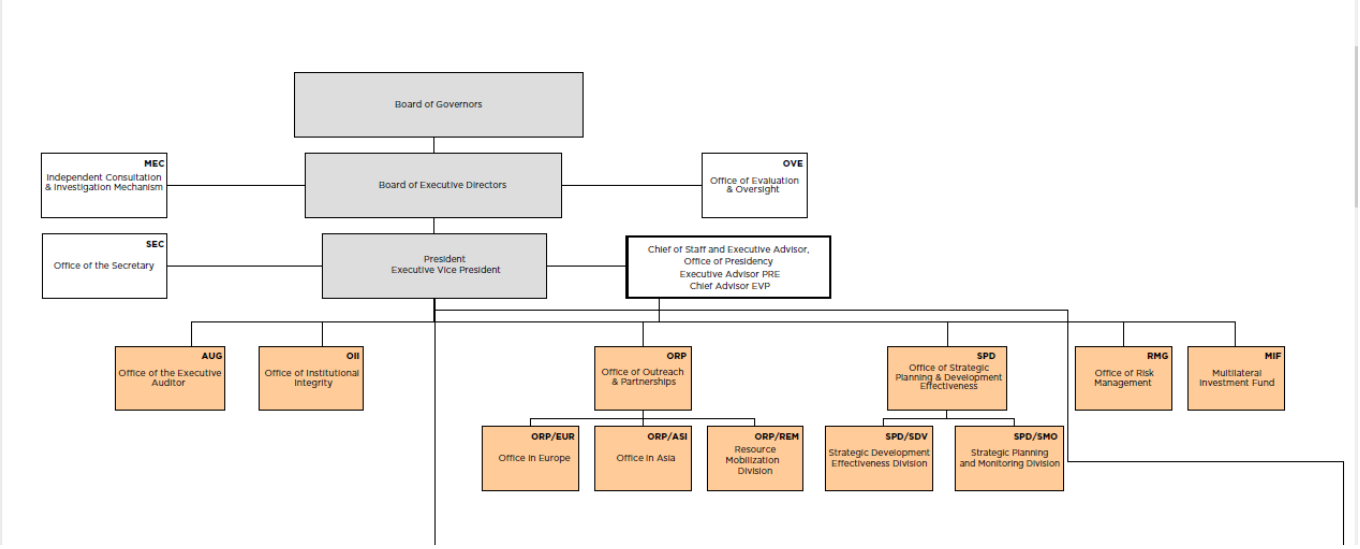
A estrutura organizacional do BID, no seu mais alto nível, é composta por uma Assembleia de Governadores, uma Diretoria Executiva, uma Presidência e uma Vice-Presidência Executiva (Figura 3).

O órgão de maior hierarquia, a Assembleia de Governadores (Board of Governors), é formado por representantes dos 48 países membros, cujos votos são proporcionais ao capital subscrito ao Banco, por cada pais (BANCO INTERAMERICANO..., 2017).

A Diretoria Executiva do Banco, atualmente composta por 14 membros titulares e 14 suplentes, pode assumir, por delegação, quase todas as atribuições da Assembleia de Governadores[51], sendo a responsável pela administração da Instituição Financeira.

[49] São fundadores do BID: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru.
[50] Segundo dados da Inter-American Dialogue, o volume dos empréstimos de bancos chineses, nos últimos três anos superaram os empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: https://www.thedialogue.org/event/lender-of-last-resort-what-chinese-finance-means-for-latin-america/
[51] Nos termos do Acordo de Fundação do BID, algumas atribuições são indelegáveis, tais como: admissão de novos membros, revisão do acordo de fundação, decidir sobre o término das operações do banco etc.

Figura 3 - Estrutura Organizacional Básica do BID (Parcial) (2020)



Fonte: Banco Interamericano... (2017)[52].

Nos termos dos atos constitutivos do BID, incumbe à Assembleia de Governadores a revisão das operações do Banco e a tomada de decisões normativas (BANCO INTERAMERICANO..., 2017).

Dentre as decisões normativas tomadas pela Assembleia de Governadores encontram-se as estratégias institucionais e suas atualizações, documentos que expressam as concepções de desenvolvimento assumidos pela instituição e que orientam a concessão de recursos e os investimentos do Banco nos países membros tomadores de empréstimos.

A análise das estratégias institucionais publicizadas pelo Banco permite-nos, num primeiro momento, compreender as concepções de desenvolvimento contidas no discurso institucional e as formas de operacionalização desse discurso.

O acordo de criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento estabeleceu como propósito da instituição contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento da região (BANCO INTERAMERICANO..., 1996).

A utilização da expressão "países em desenvolvimento" já revela que a concepção de desenvolvimento adotada pela instituição, em seus atos constitutivos, identificava-se com as teorias da modernização, lastreada na lógica de que se "a acumulação de capital e a industrialização haviam sido os motores do crescimento sustentado dos países desenvolvidos,

[52] A estrutura completa encontra-se disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2012700631-202. Acesso em: 20/12/2020.

[...] haveria também de ser este o caminho a seguir pelos países em desenvolvimento*"* *(*MOREIRA; CRESPO, 2012, p. 28*).*

A relação entre acumulação, crescimento econômico e desenvolvimento ainda é destacada nos atos constitutivos do Banco, quando prioriza empréstimos e *operações de garantia que contribuam mais eficazmente para o crescimento econômico dos mesmos* (artigo I, seção 2.a.ii) (BANCO INTERAMERICANO..., 1996).

Considerados os objetivos da presente abordagem, nos ateremos à análise das mudanças de posturas institucionais ocorridas a partir da adoção generalizada, pelos países latino-americanos, das recomendações neoliberais decorrentes do Consenso de Washington que resultaram na crise avassaladora que os países da região vivenciaram no final da década de 1990, com aceleração da produção de desigualdades e o incremento da pobreza na região (BANDEIRA, 2002), justificando, em certa medida, a mudança de foco da atuação institucional que passou a dar maior relevância ao combate à pobreza extrema[53].

Em escrito de 1994, Batista já assinalava os efeitos deletérios da implementação da política Neoliberal na América Latina e a mobilização das organizações financeiras internacionais para adaptar suas estratégias à nova realidade:

> É difícil, porém, por mais convicto que se esteja quanto às virtudes da absoluta liberdade de iniciativa, ignorar o alastramento da miséria na América Latina economicamente liberalizada. Para não perder o controle do processo de reformas na região, a burocracia internacional sediada em Washington - no FMI, no Banco Mundial e no BID - já começa a se mexer e a considerar conveniente incorporar novos elementos, de natureza política e social, aos de ordem puramente econômica, com que iniciara seu proselitismo (BATISTA, 1994, p. 11).

A mudança de estratégia institucional do BID, nesse período, inicia-se com as discussões encetadas por ocasião do oitavo incremento de capital do Banco, que resultou na publicação do *Informe Sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*, publicado em 1994, onde ainda pode-se notar a defesa intransigente das medidas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington:

> [...] vários países da região avançaram no restabelecimento do equilíbrio macroeconômico, introduzindo mudanças estruturais destinadas a aumentar a competitividade internacional e buscando uma maior participação de todos os estratos sociais na distribuição dos benefícios do crescimento. Isso incluiu esforços para estabelecer um setor público fortalecido, porém de menor

[53] Segundo Sörensen (2008), as estratégias de redução da pobreza adotadas pelo BID têm início a partir do 5º incremento de capital do banco (fifth increase in the Bank's financial resources), ocasião em que a Assembleia de Governadores aprovou que 50% dos empréstimos deveriam beneficiar grupos de baixa renda.

> dimensão, com maior disciplina fiscal que complemente o setor privado. Inclui também um comércio internacional mais aberto e regime de pagamentos, um sistema de incentivos liberalizado que reduz a discricionariedade na administração de controles, licenças e subsídios, atribuindo assim maior peso às forças de mercado e ao estabelecimento de sistemas mais equitativos e eficazes de prestação de serviços sociais (BANCO INTERAMERICANO, 1994, livre tradução)[54].

Mas, no mesmo documento, já se percebe uma preocupação com os efeitos da estratégia de crescimento adotada ao destacar que "o objetivo desta estratégia é reduzir as desigualdades sociais, incorporando plenamente os setores marginalizados à economia moderna" (Idem)[55].

Há ainda, o reconhecimento da deterioração das condições de vida da população mais pobre:

> À medida que os países vêm avançando no processo de reforma, os principais motores da mudança têm sido os agentes econômicos mais flexíveis e mais bem informados, que possuem o conhecimento e o capital necessários para responder aos novos incentivos econômicos. Consequentemente, os benefícios têm sido menores para os mais pobres, que carecem de treinamento, flexibilidade e de recursos para se adaptarem rapidamente aos novos incentivos. Eles continuam sendo os mais vulneráveis, pois têm menos recursos para responder às mudanças, vivem em um nível de subsistência e não estão em condições de contribuir para o crescimento econômico[56] (Ibidem).

A incorporação de preocupações sociais ao discurso institucional do Banco, com manutenção das premissas e dos marcos neoliberais, produzidos nas diferentes versões do Consenso de Washington, demonstraria a adesão da estratégia institucional ao que se denominou *Social-Neoliberalismo,* versão heterodoxa do neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ, 2013).

---

[54] "[...] varios paises de la región han logrado progresos en cuanto al restablecimiento del equilibrio macroeconómico, la introducción de cambios estructurales orientados a incrementar la competitividad internacional y la búsqueda de una mayor participación de todos los estratos sociales en la distribución de los beneficios del crecimiento. Esto ha incluido esfuezos por establecer un sector público fortalecido pero de menores dimensiones, con una mayor disciplina fiscal, que complemente al sector privado. Asimismo incluye un régimen de pagos y de comercio internacional más abierto, un sistema de incentivos liberalizado que reduce la discrecionalidad en la administración de controles, licencias y subsidios, asignando por lo tanto una mayor gravitacíón a las fuerzas del mercado y al establecimiento de sistemas más equitativos y eficaces de prestación de servicios sociales" (BID, 1994).

[55]"el objetivo de esta estrategia es reducir las desigualdades sociales, incorporando plenamente los sectores marginados a la economía moderna" (BID, 1994).

[56] "A medida que los paises han avanzado en el proceso de reforma, los principales motores del cambio han sido los agentes económicos más flexibles y mejor informados, que poseen el conocimiento y el capital necesarios para responder a los nuevos incentivos económicos. En consecuencia, los beneficios han sido menores para los más pobres, que carecen de la capacitación, la flexibilidad y los recursos para adaptarse rápidamente a los nuevos incentivos. Ellos continúan siendo los más vulnerables, puesto que disponen de menos recursos para responder al cambio, están viviendo a un nivel de subsistencia, y no están en condiciones de aportar al crecimiento económico". (Idem)

O oitavo incremento de capital do Banco propugnava ainda a adoção de uma série de políticas públicas tendentes a acelerar o crescimento dos países da região, dentre as quais se destacam: a reforma do setor público para melhoria da eficiência no apoio ao processo de desenvolvimento, a modernização do sistema de justiça, a canalização de recursos para apoio à microempresa e ao setor informal e a reforma do setor financeiro (BANCO INTERAMERICANO..., 1994).

Sörensen (2008), em estudos desenvolvidos sobre as estratégias do Banco Interamericano de Desenvolvimento, nas décadas de 1980 e 1990, para redução da pobreza na América Latina, aponta a prevalência, nessas políticas, da lógica do mercado, na qual a redução das desigualdades e, consequentemente, da pobreza extrema, seria atingida por meio do desenvolvimento econômico, com o aumento da oferta de empregos para os pobres, da produtividade e dos ingressos.

O reconhecimento público de que o simples fomento ao crescimento econômico não produzira automaticamente a redução das desigualdades e da pobreza, servindo, no mais das vezes, para agudizar o processo de geração de desigualdades, ensejou a mudança de estratégia do Banco, sintetizada no documento intitulado "*Poverty reduction and the promotion of social equity. Strategy document*" (BANCO INTERAMERICANO..., 2003).

É assim que, em revisão a tal estratégia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento promoveu, em 2003, uma mudança de foco no enfrentamento da pobreza, adotando uma nova estratégia, assim sintetizada:

> Esta estratégia reconhece a importância de atividades para promover e apoiar políticas e programas que levem ao crescimento econômico sustentável e à estabilidade macroeconômica, entendidas como condições necessárias para redução da pobreza e desigualdade. Contudo, também constata que o crescimento econômico é insuficiente e que são necessárias e decisivas ações direcionadas complementares. Portanto, o Banco promoverá e apoiará o desenvolvimento de estratégias nacionais abrangentes de redução da pobreza, para assegurar esforços consistentes de redução da pobreza em seus países membros (Idem)[57].

A nova estratégia propunha uma abordagem multidimensional da questão, que embora não descartasse a primazia do mercado como força motriz para redução das desigualdades,

[57] "This strategy recognizes the importance of activities to promote and support policies and programs that will lead to sustainable economic growth and macroeconomic stability, as necessary conditions for reducing poverty and inequality. However, it also notes that economic growth is not sufficient and that complementary and decisive targeted actions are needed. Therefore, the Bank will promote and support the development of comprehensive national poverty reduction strategies, to ensure consistent poverty reduction efforts in its member countries". (Idem).

considerava também a necessidade de concentração de esforços em outras áreas para redução da pobreza extrema, tais como incentivo à competitividade, desenvolvimento social, modernização do Estado, governança democrática e apoio à integração regional (Idem).

Em maio de 2010, o BID divulgou o *Report on the Ninth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*, contendo uma nova estratégia de atuação institucional. O discurso contido naquele relatório elegeu dois objetivos abrangentes para a década que se iniciava: (i) (mais uma vez) a redução da pobreza e das desigualdades e (ii) o crescimento sustentável (BANCO INTERAMERICANO..., 2010).

O combate à pobreza e à desigualdade, sob essa ótica, seria funcional, pois, segundo a concepção institucional,

> Reduzir a pobreza e a desigualdade é importante não somente por causa do grau inaceitável de desigualdade na região, mas porque há evidências crescentes de que a desigualdade em uma ampla gama de áreas dificulta o desenvolvimento econômico e social[58] (Idem).

A nova estratégia do Banco envolvia o redirecionamento de recursos para os países menores e menos desenvolvidos da região, havendo ainda a mudança do discurso institucional ao qualificar os países outrora designados como "em desenvolvimento", agora, como "países emergentes[59]".

A estratégia privilegiava os investimentos no setor privado, ao entendimento de que constituíam os principais vetores do desenvolvimento.

Em março de 2015, o Banco promoveu uma atualização da estratégia institucional, sintetizada no documento intitulado "*Update to the Institutional Strategy 2010–2020. Partnering with Latin America and the Caribbean to Improve Lives*". (BANCO INTERAMERICANO..., 2015), no qual, apesar de destacar a redução das taxas de pobreza na região, constata a necessidade de enfrentamento de três desafios para o desenvolvimento regional: (i) exclusão social e desigualdade; (ii) baixa produtividade e inovação; e (iii) integração econômica limitada (BANCO INTERAMERICANO..., 2015).

---

[58] "Reducing poverty and inequality is important not only because of the unacceptable degree of inequality in the region, but because there is growing evidence that inequality across a broad range of areas hampers economic and social development" (Idem).

[59] A expressão "países emergentes" relaciona-se aos BRICS, termo "criado por Jim O'Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001, quando publicou um trabalho no qual o economista afirmava que Brasil, Rússia, Índia e China, juntos, devem ultrapassar, em algumas décadas, o PIB dos países mais ricos do mundo, o conhecido G7 "(SILVA, 2013, p. 206).

Em fevereiro de 2016, o Banco divulgou as estratégias institucionais para o Brasil, reconhecendo a ocorrência de significativa redução da pobreza e da desigualdade no país, verificada naquela última década, mas alertando para a redução do ritmo do crescimento econômico, aumento das taxas de desemprego e aparecimento de sinais de deterioração dos fundamentos macroeconômicos (BANCO INTERAMERICANO..., 2016).

A estratégia para o país no período 2016-2018 elegeu três prioridades: (i) incremento da produtividade e competitividade, (ii) redução da desigualdade e melhoria nos serviços públicos; e (iii) fortalecimento institucional nos três níveis de governo (BANCO INTERAMERICANO..., 2016).

A mais recente atualização da estratégia do Banco para o Brasil foi divulgada em junho de 2019, anunciando uma nova mudança na atuação da instituição no país, a partir de quatro eixos:

> "(i) melhorar o clima de negócios e reduzir os problemas de infraestrutura para aumentar a competitividade; (ii) promover a integração nacional e internacional para aumentar a capacidade produtiva; (iii) construir um setor público mais eficaz que promova a sustentabilidade fiscal; e (iv) reduzir a desigualdade social e a desigualdade de oportunidades, aumentando a eficiência das políticas públicas" (BANCO INTERAMERICANO..., 2019).

Evidencia-se, assim, que a redução da pobreza e da desigualdade tem sido uma preocupação recorrente no discurso oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento, podendo ser considerada uma constante nas estratégias institucionais divulgadas, desde o longínquo *Fifth increase in the Bank's financial resources* (SÖRENSEN, 2008).

Entretanto, o descompasso entre o discurso oficial, as práticas institucionais e os resultados obtidos com os investimentos efetivados no território, torna-se evidente quando se analisa a resultante dos programas fomentados no Município de São José dos Campos, desde o início deste século, o Programa BID Habitar Brasil e o Programa de Estruturação Urbana, conforme veremos a seguir.

3.5 Financiamentos do BID às Políticas Públicas de Desfavelização em São José Dos Campos: os Programas Habitar Brasil e de Estruturação Urbana.

Desde o início deste século, São José dos Campos contraiu dois empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento: o primeiro, dentro do pacote do programa nacional Habitar Brasil, destinado a fomentar intervenções urbanísticas para enfrentamento dos

problemas relacionados às denominadas habitações "subnormais"[60] e o segundo, denominado Programa de Estruturação Urbana (PEU), de espectro mais amplo, que previa investimentos em obras de infraestrutura urbana, na gestão pública e melhorias ambientais.

Conforme veremos em seguida, dois pontos comuns se destacam nas lógicas desses financiamentos: (i) a desfavelização por eliminação física de comunidades; e (ii) verbas destinadas ao que se denominou de "fortalecimento institucional".

Os empréstimos contraídos junto à instituição financeira internacional fazem parte de uma estratégia de qualificação da cidade para atração de investimentos, integrando-a ao circuito internacional do capital[61], tendo nos programas de desfavelização um ponto essencial para eliminação da pobreza da paisagem urbana, especialmente das áreas centrais da cidade e das bordas dos eixos rodoviários.

Os empréstimos do BID ao município de São José dos Campos proporcionaram as condições materiais para que o Poder Público local promovesse o deslocamento total ou parcial de duas das três comunidades que integram o presente estudo: a comunidade do Morro do Regaço e a comunidade do Banhado.

3.5.1 O Programa BID Habitar Brasil

Apresentado por seus idealizadores como sendo uma contribuição ao esforço do governo brasileiro na consolidação e implantação de uma política nacional de habitação, o estudo da implantação do Programa BID Habitar Brasil permite uma compreensão da dinâmica das estratégias transescalares (VAINER, 2002) utilizadas pelas agências financiadoras

[60] A denominação "subnormal" deriva de definição desenvolvida pelo IBGE segundo a qual "Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação" (IBGE, 2011). A definição associa subnormalidade à verificação de quatro parâmetros (propriedade titulada, irregularidade do padrão urbanístico, ausência de serviços públicos essenciais e existência de restrições à ocupação. O conceito veicula padrões de discrímen entre normalidade/subnormalidade, que reproduzem a lógica da favela como "problema" e não como "solução" construída pela população de baixa renda para a questão habitacional e de inserção no processo produtivo. Desconsidera, ainda, questões jurídicas relevantes como a natureza declaratória da usucapião e concessão de uso especial para fins de moradia, por exemplo, onde o título formal somente declara um direito exercido, existente desde o início da efetiva ocupação. Assim, embora o termo apareça no desenvolvimento do trabalho, não o adotaremos como categoria de análise.

[61] A estratégia vem alcançando resultado. Em junho de 2019, a cidade foi classificada pela Revista Foreign Direct Investment Strategy, controlada pelo grupo Financial Times, como a 4ª melhor cidade das américas em custo-benefício para investimentos. Disponível em: https://www.sjc.sp.gov.br/noticias/2019/julho/01/sao-jose-e-a-4ª-melhor-cidade-das-americas-para-negocios/. Acesso em: 20/11/2019.

internacionais na imposição de suas concepções neoliberais aos países tomadores de empréstimos.

O programa Habitar Brasil BID harmonizava-se à estratégia de atuação do Banco, enquadrando-se, por sua natureza, na categoria de empréstimos classificados como *Poverty Targeted Investment,* destinados a cumprir o objetivo de acelerar a redução da pobreza na América Latina e no Caribe, para atingir as metas do milênio estabelecidas pelas Nações Unidas (UN Millennium Development Goals), em especial a de redução pela metade do número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015, comparado com os dados do ano de 1990.

Os objetivos enunciados pelo programa, aludiam a três eixos principais: (i) elevar a qualidade de vida de famílias pobres que vivem em bairros subnormais[62], localizados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e capitais; (ii) estimular aos governos municipais que destinem maiores recursos para reduzir os problemas desses bairros, tanto nos seus efeitos quanto nas causas que os geram; e (iii) aprofundar o conhecimento setorial sobre os problemas relacionados à moradia e infraestrutura urbana do país (BRASIL, s/d).

Trata-se de instrumento de uma política pública implementada pelo Governo Federal, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, contendo dois componentes, ou duas linhas de atuação: (i) Desenvolvimento Institucional e (ii) Urbanização de Assentamentos Subnormais.

A primeira linha, denominada Desenvolvimento Institucional, foi subdividida em (a) Desenvolvimento Institucional de Municípios, que teria por objetivo a capacitação das prefeituras para a gestão do setor habitacional urbano, desenvolvendo ações de capacitação e estudos setoriais de interesse, no âmbito da política nacional; (b) Fortalecimento do Ministério das Cidades, tendo por escopo, dentre outros objetivos, a preparação ou atualização de instrumentos normativos, no âmbito federal, a melhoria dos sistemas de informação e estatísticas do setor e o fortalecimento da capacidade técnica para a formulação de políticas e normas; e (c) Estudo Setorial, onde seriam analisadas a estrutura institucional e do mercado do setor habitacional, com foco na identificação de distorções e barreiras ao financiamento

[62] A designação "subnormal", presente nos documentos que integram o Programa Habitar Brasil e projetos a ele vinculados, segue o conceito de "Aglomerado Subnormal" adotado pelo IBGE até hoje, segundo o qual trata-se de "*uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação*" (IBGE, 2019). O conceito faz uma leitura da ordem urbana a partir da lógica proprietária, tendo como fator determinante a titularidade registral e o status de cidadão proprietário. Veicula, ainda, conteúdo discriminatório em relação aos habitantes desses núcleos, considerados, nessa visada, como subcidadãos. Por isso não adotaremos tal nomenclatura para designar os núcleos urbanos e comunidades sujeitos do deste estudo.

habitacional para famílias de baixa renda, as políticas relacionadas com a habitação e setor urbano e o quadro regulamentar aplicável, pretendendo-se formular recomendações específicas, a fim de estimular a demanda e a produção de habitações de interesse social. (Idem).

A segunda linha de atuação, denominada de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), destinava-se à produção e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais (Idem).

A operação mobilizou o montante de U$ 417 milhões, sendo U$ 250 milhões provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e U$ 167 milhões de contrapartida dos governos federal e municipais.

O prazo para amortização da dívida seria de 25 anos, com incentivo aos municípios através da utilização do mecanismo de transferência a fundo perdido.

Para acessar os recursos do programa, os municípios deveriam "comprometer-se a definir, aprovar e implantar um Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)" (BANCO INTERAMERICANO..., 2012, p. 3).

O programa previa, inicialmente, o atendimento de projetos para intervenções em bairros localizados em 40 municípios brasileiros, direcionados para grandes aglomerados urbanos (capitais e regiões metropolitanas). Posteriormente, em razão da sobrevalorização do dólar, ocorrida com a crise cambial de janeiro de 1999, que resultou no aumento significativo do valor do empréstimo em reais, o programa foi ampliado para abranger 84 municípios (BANCO INTERAMERICANO..., 2012).

Dentre os projetos de intervenção urbanística aprovados pelo Banco, no escopo do Programa BID Habitar Brasil, encontrava-se o *Projeto Casa da Gente*, submetido à aprovação pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos, que tinha como principal objetivo promover a erradicação de favelas na cidade e transferência da população removida para um conjunto habitacional, na periferia da cidade.

3.5.1.1 Os impactos do Programa BID Habitar Brasil no ordenamento territorial de São José dos Campos: O projeto Casa da Gente.

A produção do espaço urbano em São José dos Campos, caracterizada pelo acelerado processo de industrialização e do vertiginoso crescimento demográfico, intensificado a partir

da década de 1970[63], engendrou a formação de núcleos urbanos com precárias condições de habitabilidade, alguns localizados na região central da cidade.

A primeira tentativa de organização territorial do Município, através da elaboração de um macrozoneamento, ocorreu em 1954, com a promulgação da Lei nº 281/1954, que dividiu o território em zonas urbana, suburbana e rural, sendo as duas primeiras subdividas em Zona Industrial, Zona Comercial, Zona Residencial, Zona Sanatorial e Zona Aeronáutica (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS,1994, p. 90).

No final da década de 1960, ocorreram as primeiras tentativas de remoção de favelas da área central da cidade, com a extinção física do núcleo urbano denominado "Linha Velha", comunidade localizada em parte da área onde atualmente encontra-se localizado o Paço Municipal (ROSA FILHO, 2002, p. 57).

O Plano Diretor de 1971 (Lei Municipal nº 1.623, de 30/11/1971) já continha previsão normativa de um "programa de desfavelamento" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1971) que seria coordenado pelo Departamento de Educação e Cultura da Prefeitura, não contando, entretanto, com maiores detalhes sobre a definição dos parâmetros que seriam utilizados ou sobre a forma de implantação de tal programa.

Rosa Filho (2002)[64] informa que o primeiro plano de desfavelização do município foi concebido em 1977, com o objetivo inicial de urbanização dos espaços ocupados por essas comunidades.

A solução para os conglomerados de habitações tidas por subnormais, até a edição do Plano Diretor de 1995 (Lei Complementar nº 121, de 27/04/1995) não contava com previsão normativa sistematizada no âmbito municipal (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1995).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1995 estabeleceu um novo marco no tratamento da questão da Habitação de Interesse Social no município, ao adotar como uma das diretrizes de atuação do Poder Público subsidiar os programas de urbanização de núcleos habitacionais e favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, além de conter previsão para intervenções junto às áreas de risco.

---

[63] No período de 1970 a 2010, a população de São José dos Campos passou de 148.332 para 629.921 habitantes, crescendo cerca de 420%, enquanto, no mesmo período, a população do Estado e a do país cresceram 232% e 204%, respectivamente. (IBGE, 2014)

[64] "Já em 1977, quando a cidade contabilizava doze núcleos de favelas, surgiu o primeiro Plano de Desfavelamento elaborado por uma equipe técnica da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, liderado pelas sociólogas Maria Lucia Braga Pereira e Dirce Facci Afini. Segundo esse Plano, havia uma intenção política de manter os moradores de favela no próprio tecido urbano, sem transferi-los para a zona suburbana. Foi uma tentativa de urbanizar as favelas da cidade" (ROSA FILHO, 2002, p.71).

Entretanto, a efetivação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDDI de 1995, não chegaram a se concretizar, seja pela ausência de regulamentação, seja pela sucumbência às pressões dos grupos de interesses, corroborando as asserções de Costa:

> Como Maricato (2001) avalia, apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos "planos estratégicos", vendidos às subeconomias dos países subdesenvolvidos, se combinaram ao ideário neoliberal. Isso alinhou economias, como a brasileira, ao estruturado "Consenso de Washington", subordinando governos às novas exigências do processo de acumulação capitalista. O "plano estratégico" adquiria discurso vazio pelo plano modernista, num cenário caracterizado pela desregulamentação e crise fiscal e um urbanismo burocrático que não levou em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais, isso tudo somado ainda ao atrelamento político-econômico dimensionado pela dívida externa. Assim, comumente, não há política social no rol primeiro de qualquer meta governamental" (COSTA; FORLIN, 2010, p. 154).

Após um curto período de tentativas de urbanização de adensamentos irregulares existentes na cidade, ocorrido no lapso compreendido entre os anos de 1993 e 1996, verificou-se, no final daquela década, uma retomada da política de eliminação física de núcleos ocupados por população de baixa renda.

No ano de 2000, São José dos Campos contava com 1,69 % da sua população residindo em 22 favelas reconhecidas oficialmente (ROSA FILHO, 2002), algumas delas localizadas próximo à região central da cidade, tais como a Vila Nova Tatetuba, Santa Cruz, Caparaó e Jardim Nova Esperança (Comunidade do Banhado).

É neste contexto que surge, em 1999, o projeto *Casa da Gente*, que tinha como objetivo principal o reassentamento de 453 famílias, moradoras das favelas Nova Tatetuba, Caparaó, e Nova Detroit (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p. 6), integrando um conjunto de ações financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do Programa BID Habitar Brasil, com suporte jurídico-formal na Lei Municipal n° 5.366/99, de 23 de abril de 1999 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1999), que autorizou o Executivo local a celebrar convênio com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e com a Caixa Econômica Federal, objetivando a adesão e a implantação do Programa "Habitar Brasil/BID" no Município de São José dos Campos.

O reassentamento das famílias ocorreu no bairro Jardim São José 2, localizado a aproximadamente 16 quilômetros da região central da cidade.

O novo bairro foi formado pela junção de três favelas distintas e rivais (CARVALHO, 2016), e, ao contrário do anunciado objetivo do Programa que era o de "*mejorar la situación habitacional de las familias residentes en barrios subnormales*" (BANCO

INTERAMERICANO..., 2012, p. 8), após 14 anos da transferência das famílias, transformou-se em alvo de várias denúncias de violações de direitos humanos e de degradação das condições de vida da população removida[65].

Ao mesmo tempo, a construção de um conjunto habitacional em área completamente isolada do Município fez com que toda a infraestrutura urbana precisasse ser estendida até o local, dotando as áreas localizadas no espaço intermediário entre os bairros já consolidados e o novo conjunto habitacional de completa infraestrutura, contribuindo para valorização desses imóveis e fomentando um vetor de expansão da malha urbana em direção à Região Leste do Município.

Figura 4 - Foto do Conjunto Habitacional São José 2 (2004)

Fonte: Jubileu Sul (2018, p. 5).

[65] "A Associação de Favelas de São José dos Campos juntamente com a Rede Jubileu Sul Brasil vem acompanhando os moradores removidos dos Bairros Vila Nova Tatetuba, Caparaó, e Nova Detroit, para o Bairro Jardim São José 2. Desde os primeiros anos as famílias que ali residem relatam que sofrem constantes violações dos seus direitos fundamentais, que é o direito ao trabalho, lazer, saúde, educação e um transporte digno. Para além, sofrem com a violência estabelecida pelo tráfico de drogas e a polícia militar que entram em conflito constantemente colocando em risco a população que ali vive, que inclusive identifica o Bairro como CDD – Cidade de Deus, uma alusão aos bairros mais violentos do Rio de Janeiro. Em 2017, a violência aumentou muito, ocasionando a morte de várias pessoas (muitos dos quais eram adolescentes), queima de ônibus e a retirada do transporte público em decorrência da violência e do enfrentamento entre o tráfico e a polícia militar. A retirada do transporte tem prejudicado e penalizado milhares de trabalhadores que são obrigados a andarem vários quilômetros até o ponto de ônibus mais próximo" (JUBILEU SUL, 2018).

O projeto Casa da Gente, reforçando o ideário da casa própria, concentrou seu foco de atuação no objeto material de satisfação da necessidade humana básica de moradia: a casa. Entretanto, não assegurou o direito à cidade, remetendo significativo contingente de pessoas em situação de alta vulnerabilidade social à periferia, obrigando-os a arcar com todos os encargos de deslocamento, antes inexistentes, o que acabou por restringir as liberdades e oportunidades da população removida, em sentido oposto à estratégia de desenvolvimento preconizada pelo BID em seu discurso oficial revisado, no qual assimilara a visão do desenvolvimento como liberdade defendida por Amartya Sen (2015).

A justificativa utilizada pelo poder público para a eliminação física das três comunidades fundava-se na intenção de equacionar "o drama vivido pelas populações em função da situação precária de moradia: barracos de madeira, material reaproveitado e construção de alvenaria sem orientação técnica" (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p. 7), pasteurizando as contradições sociais e atribuindo uma função redentora aos gestores locais que, ao retirá-los do ambiente insalubre e perigoso de onde viviam, proporcionariam uma melhora na qualidade de vida da população, restituindo suas dignidades.

Promove-se, assim, a ideia do resgate da população das garras da sua própria ignorância, traçando-se um quadro esquemático e extremamente simplificado da questão, atribuindo, em linhas gerais, aos próprios moradores desses núcleos a responsabilidade pelo estado em que se encontravam, desconsiderando a responsabilidade do Estado pelo quadro descrito, como se a inexistência de infraestrutura, saneamento básico ou alocação de moradias em áreas de risco derivassem exclusivamente da escolha dos habitantes desses adensamentos.

Destaque-se que, poucos anos após a remoção da comunidade Vila Nova Tatetuba, a área ocupada por eles foi destinada à construção de uma via expressa, denominada "Via Cambuí", projeto também financiado pelo BID, através de um projeto denominado *Programa de Estruturação Urbana*, confirmando os achados de Santana:

> Estudos têm demonstrado que projetos urbanísticos financiados pelo BID resultam em uma série de problemas para os moradores removidos das áreas onde são realizadas as obras. Por outro lado, há uma clara preocupação com o aspecto da infraestrutura física dos projetos, cuja primazia requer a investigação sobre o tema do embelezamento de cidades, constituinte do modelo de gestão formatado e orientado pelo referido banco. Neste modelo, pobreza e meio ambiente são motes discursivos, enredados em uma mesma tessitura aparente (diminuição da pobreza) – que escondem a necessidade da infraestrutura física das cidades para os investimentos empresariais, além da orientação para a Reforma do Estado –, articulados à retórica do desenvolvimento (SANTANA, 2012, p. 22).

Com efeito, o Programa BID Habitar, através do projeto *Casa da Gente* provocou um duplo impacto no ordenamento territorial do Município: por um lado, contribuiu para expansão da malha urbana em direção à Região Leste da cidade, e, por outro, promoveu a desocupação de área antes habitadas por população de baixa renda, destinando-a a projeto viário, que tende a beneficiar projetos imobiliários cujo público alvo são as classes mais abastadas, que serão servidos pela nova via, reforçando a segregação socioespacial e aprofundando a desigualdade e injustiça socioterritorial, em sentido oposto ao discurso oficial da instituição financeira.

Retomaremos a análise dos impactos dessa política pública, de forma mais detalhada mais adiante, quando abordaremos os casos que constituem o objeto empírico do presente estudo.

3.5.1.2 O Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos - PEU

Em 18 de outubro de 2011, o Município de São José dos Campos celebrou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento um contrato de empréstimo, no valor global de US$ 85.672.400,00[66], para financiamento de um programa de investimentos no Município, denominado Programa de Estruturação Urbana (PEU).

O Programa de Estruturação Urbana apresentava como objetivo primordial declarado o de "contribuir para a estruturação e ordenamento do desenvolvimento urbano do Município de São José dos Campos através de um conjunto de projetos ambientais, de infraestrutura urbana, de gestão de transporte e de fortalecimento institucional" (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

Nos termos da proposta apresentada ao BID, o PEU envolveria o desenvolvimento de três componentes: melhorias urbano-ambientais, melhorias na mobilidade urbana e fortalecimento institucional.

O primeiro componente, denominado "Melhorias urbano-ambientais", previa, incialmente, as seguintes intervenções: (i) implantação de parques urbanos; (ii) remoção de 400 famílias do Jardim Nova Esperança (Comunidade do Banhado); (iii) regularização fundiária de alguns núcleos urbanos; (iv) implantação de Postos de Entrega Voluntária (PEV's) de resíduos da construção civil e resíduos volumosos; (v) execução de obras de drenagem urbana.

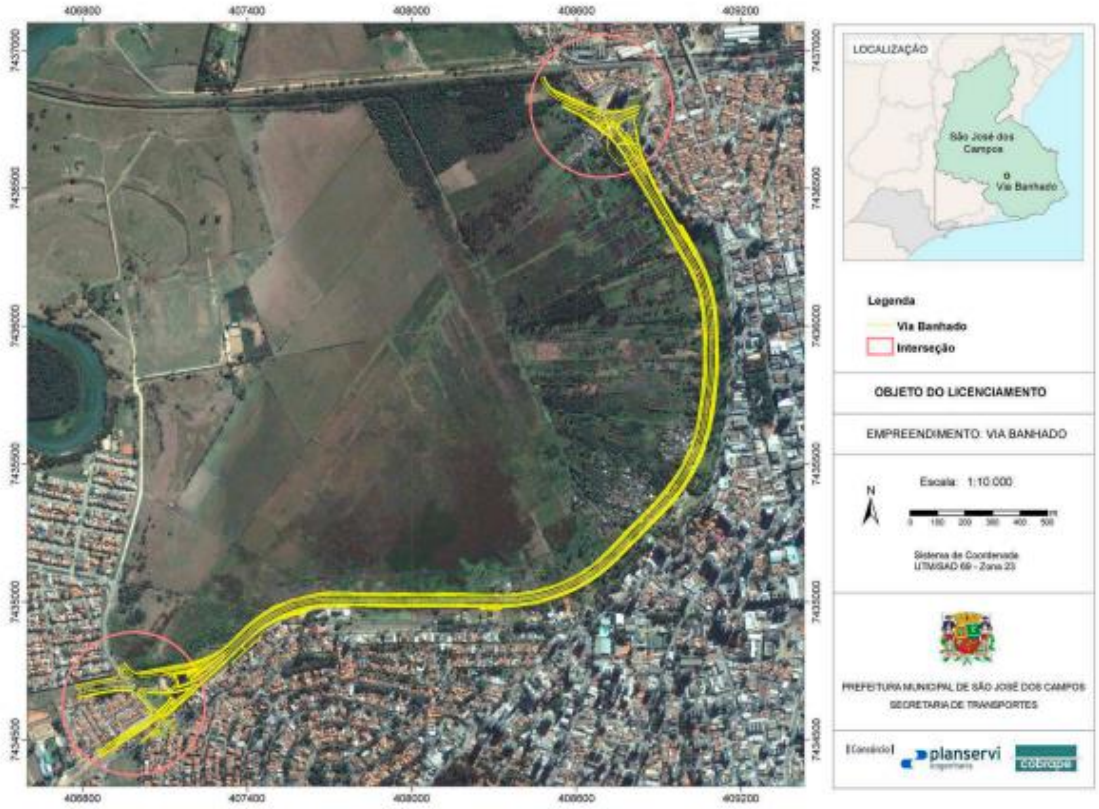
[66] O valor total estimado para o projeto era de US$ 178.026.200,00, sendo que a diferença (US$ 92.353.800,00) representava a contrapartida do Município de São José dos Campos.

A justificativa apresentada para a remoção (designada de "remanejamento" no projeto apresentado) dos residentes na comunidade do Banhado aludia à necessidade de desocupação de área de proteção ambiental e melhoria das condições habitacionais dos moradores[67] (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

O segundo componente designado por "Melhorias na Mobilidade Urbana", previa (i) obras de implementação de dois corredores viários (Via Banhado e Via Cambuí); (ii) construção de Estações de Conexão de Ônibus (ECOs); (iii) modernização do sistema de semáforos e implantação do Centro de Controle de Operações Viárias; (iv) elaboração de Plano Diretor de Transporte Urbano; e (v) estudo de alternativas e projeto básico de um sistema de Transporte Rápido de Massa (TRM) (Idem).

Assim como a Via Cambuí, que viria a ser implantada no local de onde foram retiradas as famílias da Vila Nova Tatetuba, o traçado da Via Banhado também condenaria os moradores do Jardim Nova Esperança ao desterro, conforme pode-se ver nas figuras 5 e 6.

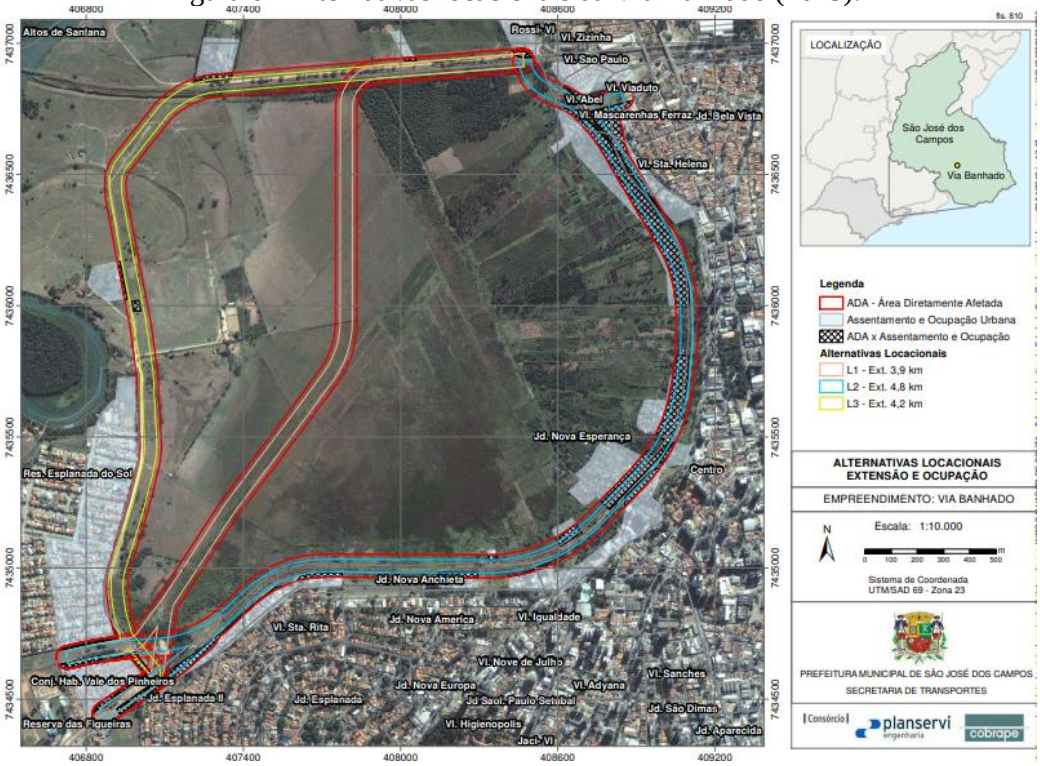
Figura 5 - Traçado da Via Banhado (2015)



Fonte: COBRAPE, 2015.

[67] O caso Banhado será melhor detalhado e analisado na Seção 4.

Figura 6 - Alternativas locacionais da Via Banhado (2015).



Fonte: COBRAPE, 2015.

O terceiro componente, denominado "fortalecimento institucional", encontra justificativa, de acordo com os documentos produzidos pelos contratantes, na necessidade de melhoria da gestão pública municipal, em especial à "gestão territorial" (BANCO INTERAMERICANO..., 2011), com previsão de investimentos na atualização da planta cadastral, informatização, desburocratização, e descentralização dos serviços prestados (Idem).

Este componente permite a interferência direta da agência de fomento na formatação do modelo de gestão estratégico-empresarial da cidade, moldado para que os órgãos do Estado possam viabilizar adesão à lógica hegemônica, com a preparação da estrutura administrativa para implementação de uma agenda neoliberal radical, com impacto na organização do espaço e do território, fortalecimento do discurso tecnocrático e consequente despolitização da cidade (SOUZA; RESCHILIAN, 2018).

Para medição dos impactos do PEU, foram estabelecidos cinco indicadores; (i) aumento da arrecadação, especialmente do IPTU; (ii) diminuição dos tempos de viagem de veículos individuais e do transporte coletivo; (iii) valorização da terra urbana; (iv) melhoras no atendimento do serviço público municipal; e (v) diminuição de custos dos serviços públicos municipais (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

Embora os componentes estruturadores do programa fossem bem mais amplos, os medidores eleitos para verificação dos impactos do programa confirmam que o modelo de estruturação urbana fomentado pela instituição financeira, através do PEU, envolvia intervenção direta no território, promovendo a segregação socioespacial, com a desfavelização utilizando o método da eliminação física do núcleo habitacional; a valorização da terra urbana, a partir de investimentos públicos, promovidos pelo Estado, reforçando o valor de troca e a mercantilização da cidade; e o fomento ao transporte individual, com a construção de vias expressas exclusivas para automóveis .

Revelador, neste sentido, que as medidas de controle do impacto do programa, direcionadas ao transporte público limitaram-se à verificação da diminuição do "tempo de viagem", sem estabelecer qualquer hierarquia entre os diversos modais de transporte.

Dessa forma, o PEU canalizou o investimento público de cerca de 178 milhões de dólares (algo, hoje, em torno de 960 milhões de reais), para estruturar e moldar o espaço urbano em São José dos Campos, procurando qualificar a cidade para atração de investimentos e integrá-la ao circuito financeiro do capital internacional, com impacto direto nas comunidades do Banhado e do Morro do Regaço.

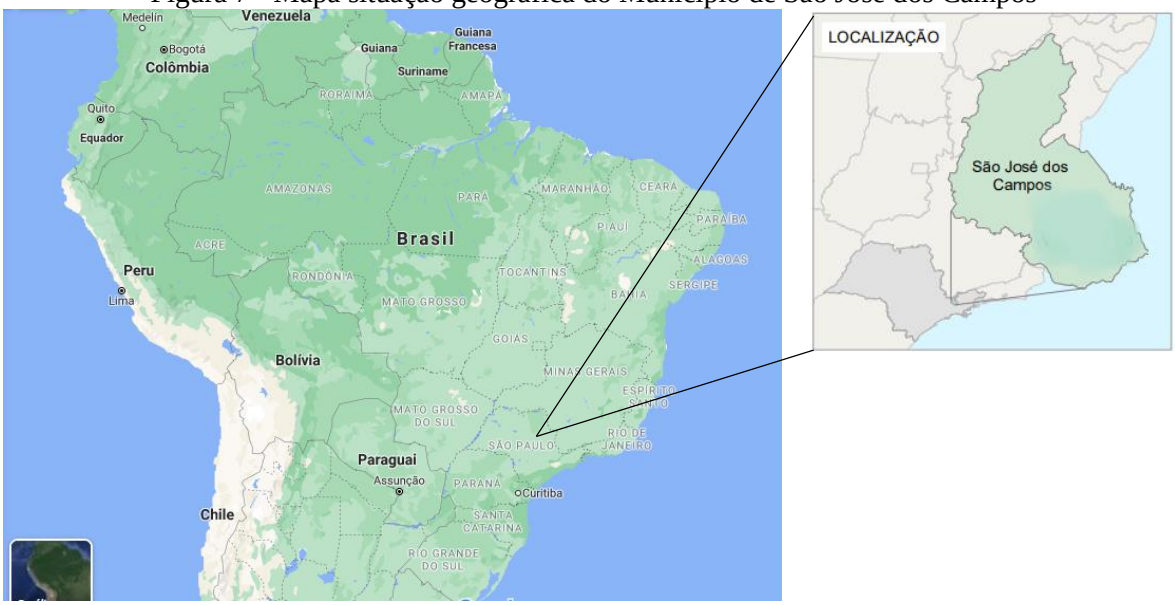
3.6 As Políticas Públicas de Desfavelização em São José Dos Campos. A Pobreza Atrapalhando os Negócios.

> LAMARCA- (...)a desfavelização foi um nome de fantasia que ele usou pra poder favorecer, ah, eu acho que o seguinte, que o projeto de gentrificação em São José dos Campos tem o nome de construção civil. [...] o que tem que ser bem claro que é o seguinte aqui em São José dos Campos não foi um projeto de desfavelização, aí tem que ficar bem claro isso, porque se a gente entrar com essa discussão, ah não, foi desfavelização a gente vai sair perdendo a parada, porque não foi desfavelização.
> [...] E a, e as obras de encomenda. [...] Foi de encomenda, o despejo do Pinheirinho". [...] tudo aí é de encomenda, aonde os trabalhadores ocupam certo, geralmente quando eles desocupam, e logo depois é entregue pro, pro comércio. "Gentrificação" (Transcrição Roda Geral, Pos. 75)

A cidade de São José dos Campos situa-se no interior do Estado de São Paulo, em sua porção leste, na região do Vale do Paraíba. O município ostenta a maior economia da região metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte de São Paulo, apresentando em 2020 a arrecadação de aproximadamente 2,6 bilhões de reais (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2021).

O município possui localização estratégica, situando-se no principal eixo viário entre as duas maiores metrópoles do país, Rio de Janeiro e São Paulo, com fácil acesso ao Litoral Norte do Estado, Sul de Minas Gerais, Sul Fluminense e Serra da Mantiqueira, tudo a menos de duas horas de viagem em veículos automotores, sendo cortado pelas Rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto.

Figura 7 - Mapa situação geográfica do Município de São José dos Campos



Fonte: EIA Via Banhado e Google Maps ®, adaptado pelo autor.

De acordo com o último levantamento efetuado pelo IBGE, a população estimada de São José dos Campos é de 729.737 habitantes (IBGE, 2021).

A economia local é dominada pela produção industrial e serviços, havendo significativa concentração de empresas ligadas à indústria automobilística, aeronáutica e aeroespacial.

O Índice de Desenvolvimento Humano IDH de São José dos Campos é considerado alto, atingindo o valor de 0,807 (PROGRAMA..., 2010), entretanto o município registra uma considerável desigualdade na distribuição de renda, com índice de desigualdade equivalente a 0,175 (BORGES, 2003, p. 4).

Segundo Costa, o processo de industrialização do município teve início na década de 1930, com a instalação das primeiras indústrias, tendo ocorrido uma aceleração a partir da década de 1950, em virtude da construção da Rodovia Presidente Dutra.

> O processo de industrialização começou a comandar o seu crescimento desde 1930, o qual produziu um crescimento urbano sem planejamento. Este processo acelerou-se depois da década de 1950, com a inauguração da rodovia Presidente Dutra, a instalação do CTA (Centro Técnico Aeroespacial), e do INPE (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial), o que fez reafirmar a

> importante posição geográfica do município, situado entre as duas principais regiões metropolitanas do país (Rio e São Paulo). Após a década de 1970, o município ganhou notoriedade com a implantação de indústrias armamentistas, como a AVIBRÁS e a ENGESA, e a criação da EMBRAER e o desenvolvimento do setor aeronáutico. Proliferaram empresas de alta tecnologia, que prestam serviços às várias indústrias, o que faz com que o perfil de cidade "polo tecnológico" se fortaleça (2010, p. 124).

Ainda segundo Costa

> A partir da década de 1970, quando houve mudança no perfil do município, ocorreu uma reestruturação da área urbana, um intenso processo de urbanização e ampliação dos desníveis sociais (houve segregação sócio-habitacional como reflexo). Este crescimento econômico atraiu população de outros municípios e gerou um aumento das unidades habitacionais, para suprir a necessidade de moradia dos trabalhadores das indústrias e destes novos centros tecnológicos. Imóveis e localidades específicas foram se tornando alvos de domínio do capital e áreas centrais e suas proximidades foram valorizando-se, empurrando a população de baixa renda para áreas cada vez mais periféricas ao centro (Idem).

Rosemback (2009) aponta, com base em dados do censo de 2000, a existência de "um importante eixo de ocupação de famílias de alta renda do centro para a zona oeste de São José dos Campos", ao mesmo tempo em que se verifica que "o acentuado isolamento de famílias de baixa renda ainda se dá preferencialmente nos limites urbanos, tanto a oeste de Jacareí quanto a leste de São José dos Campos" (ROSEMBACK, 2009, p. 843).

O fenômeno da migração das indústrias para o interior, ocorrido na década de 1970, encontrou na localização estratégica de São José dos Campos um espaço propício à atração de grande contingente migratório, que vislumbrava na cidade uma oportunidade de trabalho, decorrente da implantação de diversas indústrias no município (GOUVEIA, 2003).

A história do desenvolvimento econômico de São José dos Campos e de seu processo de industrialização é perpassada por grandes investimentos estatais no fomento à atividade econômica, desde o início do Século XX, implementados: (i) através das verbas concedidas a título de compensação pela construção da ferrovia; (ii) pela concessão de terras e isenção de pagamento de impostos e fornecimento gratuito de água para instalação de plantas industriais (MUNIZ; HENRIQUE, 2014)[68]; (iii) pelo subsídio estatal no período sanatorial, em que foi alçada à condição de estância climática e hidromineral, onde a perda de autonomia política foi

[68] "A Lei nº 4, de 13 de maio de 1920, oferecia isenção de terreno, isenção de impostos municipais por 25 anos e fornecimento gratuito de água para empresários, para a montagem de fábricas, com a exigência de empregabilidade para cem funcionários e com capital de 50 Contos de Réis" (MUNIZ & HENRIQUE, 2014). Já na década de 1950, nova lei de incentivos à instalação de indústrias foi editada, a Lei nº 155, de 14 de abril de 1952, que previa a isenção de impostos municipais por períodos escalonados, de acordo com o investimento em instalações e maquinários e o número de empregos gerados, variando de 4 a 15 anos de isenção.

compensada pelo acesso aos recursos do Fundo para Melhoria das Estâncias[69], criando as condições para a formação do polo aeroespacial, com a instalação do Centro Técnico da Aeronáutica - CTA e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA que, mais tarde, dariam origem à EMBRAER; (iv) pela implementação da política rodoviarista, com a construção da Via Dutra, tornando-se elegível para se beneficiar do processo de desconcentração industrial, por se encontrar no eixo de circulação de mercadorias entre as duas maiores metrópoles do país e, posteriormente, pela expansão da malha rodoviária paulista; (v) pelos investimentos do governo militar nas áreas estratégicas de aeronáutica e defesa (MUNIZ; HENRIQUE, 2014); (vi) pela implantação da refinaria Henrique Lage, na década de 1980; (vii) pelos incentivos fiscais e isenção de impostos, na formação de distritos industriais (VIEIRA, 2009, p. 84); (viii) pelos investimentos internacionais na estruturação urbana e fortalecimento institucional, através de empréstimos contratados pelo poder público junto às instituições financeiras multilaterais.

Se, por um lado, essa concentração de investimentos permitiu que a cidade alcançasse um destaque no cenário econômico regional e nacional, passando a atrair contingentes cada vez mais significativos de migrantes, por outro lado, como a infraestrutura urbana não acompanhou o crescimento populacional respectivo, especialmente quanto ao provimento de moradia para as classes populares, a ocupação de áreas sem interesse imediato para o mercado foi a alternativa encontrada pela população de baixa renda para assegurar sua inserção precária no processo de produção, engendrando situações de "transitoriedade permanente" (ROLNIK, 2016)[70] que, cedo ou tarde, resultariam em conflitos fundiários como os retratados no presente estudo.

A preocupação com a questão habitacional das classes populares já se revelara presente na ordem jurídica municipal desde a década de 1950, com a criação do Departamento da Casa Popular, instituído pela Lei nº 108, de 09 de abril de 1951 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1951), que projetava uma solução a partir da criação de grupos de cem contribuintes que se cotizariam para construção de casas residenciais, numa espécie de consórcio, com formação de crédito de

[69] De acordo com Muniz & Henrique (2014: 56) o Fundo para Melhoria das Estâncias proporcionava ao município uma verba extra, igual à arrecadação tributável estadual do período anterior no município, destinada a investimentos em infraestrutura.

[70] Para Rolnik (2015), as indeterminações entre o legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado, constituem "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'" (ROLNIK, 2015: 174).

cinquenta mil cruzeiros, cabendo à Fazenda Municipal administrar os recursos arrecadados e destiná-los aos mutuários contemplados.

No ano de 1952, foi criado o Serviço de Auxílio à Construção da Casa Própria Popular, através da Lei nº 194, de 6 de dezembro de 1952, que provia assistência técnica às construções populares e promovia o loteamento de áreas próprias ou adquiridas, cujos lotes seriam vendidos às famílias com renda não superior a três mil cruzeiros (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1952).

Embora as favelas já estivessem presentes na cidade desde a década de 1930 (ROSA FILHO, 2002), as primeiras medidas para enfrentamento da questão pelo planejamento estatal, de forma estruturada, como política pública, surgem no primeiro plano diretor da estância hidromineral, denominado Plano Preliminar ou Plano CEPEU, elaborado por uma comissão instituída pelo Decreto nº 246, de 10 de setembro de 1958, cujos estudos foram coordenados pelo Centro de Pesquisas Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (COSTA, 2007, p. 46).

O Plano Preliminar, concluído em 1961, não chegou a integrar a ordem jurídica do Município, não sendo convertido em lei, gerando, entretanto, planos setoriais com propostas para zoneamento industrial, plano geral de trânsito e plano urbanístico para área central da cidade (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016, p. 13).

Além desses planos setoriais, o Plano Preliminar apresentou um plano específico denominado "Estudos para a erradicação da favela da linha velha" (COSTA, 2007, p. 89), evidenciando que a violência urbanística presente no período sanatorial que resultara demolição de casas da Rua de Trás e expulsão dos moradores indesejados para limpeza visual e integração do Banhado à paisagem urbana, remanescia no ideário da elite política local, propondo como solução para o "problema favela" a eliminação física dos núcleos urbanos considerados favelizados.

A erradicação das favelas integra a estratégia de competição da cidade por novos capitais. A competição por novos capitais e as políticas promocionais da imagem da cidade aparecem como uma constante na história da economia política do município, desde o início do século passado.

As iniciativas bem-sucedidas de atração de novos capitais, intensificadas na década de 1970, encontrou na localização estratégica de São José dos Campos um espaço propício à fixação de empresas, atraindo grande contingente migratório, que vislumbrava na cidade uma oportunidade de trabalho, decorrente da implantação de diversas indústrias no município (GOUVEIA, 2003).

Essa intensificação do fluxo migratório está associada ao terceiro ciclo de industrialização do Vale do Paraíba, iniciado na década de 1950, período marcado pela desconcentração e interiorização das indústrias localizadas na metrópole paulista, e pelos grandes investimentos estatais e de empresas multinacionais na cidade (VIEIRA, 2009)[71].

O fenômeno pode ser identificado a partir da análise do crescimento demográfico do município ao longo dos oitenta anos, demonstrando que o número de habitantes em 1940 era de pouco mais de 36 mil pessoas, saltando para 538.909, em 2000, atingindo, em 2020, a marca de 729.737 habitantes.

A evolução populacional de São José dos Campos destoou fortemente da curva de crescimento do Estado de São Paulo e do Brasil, no período compreendido entre as décadas de 1960-1980, quando a população da cidade duplicou, enquanto os índices de crescimento estadual e nacional ficaram, no mesmo período, na faixa de 40% e 28%, respectivamente.

Quadro 1 - Evolução Populacional de 1940 a 2020

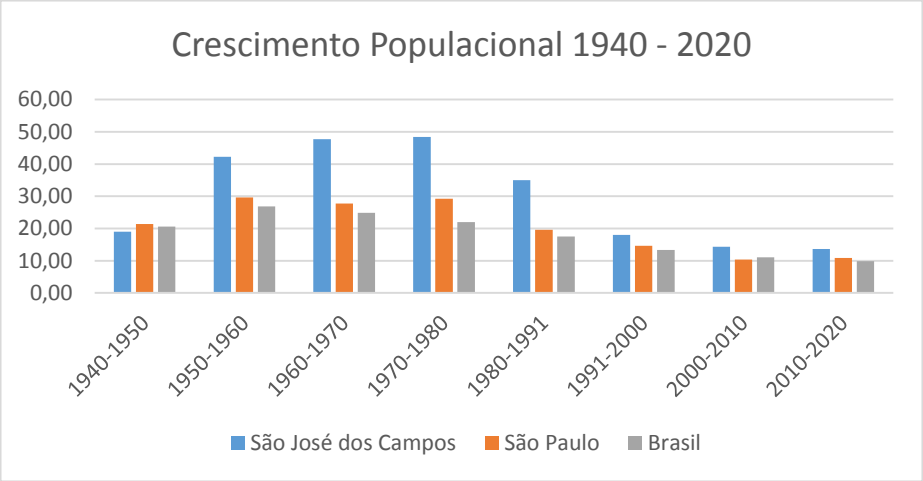
EVOLUÇÃO POPULACIONAL DE 1940 A 2020

Ano	São José dos Campos	São Paulo	Brasil
1940	36.279	7.180.316	41.236.315
1950	44.804	9.134.423	51.944.397
1960	77.533	12.974.699	70.992.343
1970	148.332	17.958.693	94.508.583
1980	287.513	25.375.199	121.150.573
1991	442.370	31.546.473	146.917.459
2000	539.313	36.969.476	169.590.693
2010	629.921	41.262.199	190.755.799
2020*	729.737	46.289.333	211.755.692

Fonte: IBGE, 2021. *Estimativa.

[71] A empresa Rodhia foi a primeira multinacional a se instalar em São José dos Campos (1946). Em 1950 foi instalado o Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA; em 1954, a empresa Johnson & Johnson; em 1954, a empresa Ericsson e em 1956, a Tecelagem e Fiação Kanebo; em 1959, a General Motors do Brasil (VIEIRA, 2009, p. 101) e a Alpargatas.

Figura 8 - Evolução populacional de 1940 a 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do IBGE (2021).

O descompasso entre o vertiginoso crescimento demográfico e a oferta habitacional para a população de baixa renda, intensificado a partir da década de 1970, engendrou a formação de adensamentos com precárias condições de habitabilidade e a expulsão da pobreza para as periferias (COSTA; FORLIN, 2010).

Assim, a década de 1970 marca a aceleração do fluxo migratório na cidade, com uma mudança do perfil dos migrantes, passando a incorporar significativos contingentes originários de estados do Nordeste, Norte do Paraná, Baixada Fluminense, Vale do Paraíba e Sul de Minas Gerais (ROSA FILHO, 2002, p.46; VIEIRA; SANTOS, 2012, p.173; SILVA, 2020, p. 90).

Marca, ainda, a consolidação da indústria bélica e aeronáutica em São José dos Campos (COSTA; FORLIN, 2010) e a busca por descolar a imagem da cidade de seu passado sanatorial, na tentativa de construir uma nova identidade "com as cores ideológicas da técnica e do progresso" (VIANNA, 2010, p. 52)[72] sintetizada no título de "cidade do avião"[73].

[72] Curiosamente, a busca do progresso científico e tecnológico que proporcionara a descoberta da cura para tuberculose, causando a derrocada da economia do município no período anterior, fortemente ancorada na atração de forasteiros para o tratamento da doença, passou a ser o mote para disputa narrativa e construção do patriotismo de cidade (VAINER, 2002) e na venda da sua imagem para investidores. O recente desmantelamento da EMBRAER e a migração das plantas industriais para Gavião Peixoto (SP) e para outros países (Estados Unidos e Portugal) abrem a perspectiva de uma nova crise de identidade, já havendo movimentos e ensaios de discursos que pretendem transformar São José dos Campos em "Vale do Silício" brasileiro (VEJA SÃO PAULO, edição de 30/08/2019. Disponível em: https://vejasp.abril.com.br/cidades/cidade-parque-tecnologico/, acesso em: 24/10/2020).

[73] A crise identitária da cidade é discutida por Zanetti (2010), onde associa o conceito de que os habitantes têm de falta de identidade da cidade à tentativa de apagamento da memória coletiva do período sanatorial que se estabeleceu na transição para o período industrial (ZANETTI, 2010, p. 19).

De acordo com levantamento feito por Rosa Filho, São José dos Campos contava, no ano de 2000, com 1,69 % da sua população residindo em 22 favelas reconhecidas oficialmente (ROSA FILHO, 2002, p. 50).

Rosa Filho sustenta ainda que as primeiras tentativas de remoção de favelas da área central da cidade ocorreram no final dos anos 1960, com a promessa do prefeito municipal à época em indenizar os moradores da favela denominada "Linha Velha", localizada onde atualmente encontra-se o Paço Municipal (Idem, p. 57).

Somente na segunda metade da década de 1970, com a construção do Conjunto Habitacional São Judas, que se verificou a primeira iniciativa institucional de implantação de um programa de desfavelização, baseado na remoção de populações das áreas centrais para a periferia (Ibidem).

O Plano Diretor de 1971(Lei Municipal nº 1.623, de 30/11/1971) previa um "programa de desfavelamento" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1971) que seria coordenado pelo Departamento de Educação e Cultura da Prefeitura, sem definição dos limites atribuídos ou a forma de implantação de tal programa.

Rosa Filho (2002) informa que o primeiro plano de desfavelização do município foi concebido em 1977, com o objetivo inicial de urbanização dos espaços ocupados por essas comunidades, sendo, logo depois, substituído por um plano de erradicação de favelas, formalizado através da criação da Empresa Municipal de Habitação (EMHA) pela Lei nº 2007/78, que, em seu artigo 2º, "b", estabelece dentre as suas finalidades o planejamento e execução de programas de erradicação de favelas, cortiços e outras habitações consideradas inadequadas e a "higienização" das áreas ocupadas (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1978).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1995 (Lei Complementar nº 121 de 27 de abril de 1995) estabeleceu uma nova abordagem jurídica no tratamento da questão da Habitação de Interesse Social no município, ao eleger como diretriz de atuação do Poder Público a "implantação de programas de urbanização de núcleos e favelas, intervenção junto às áreas de risco, loteamentos clandestinos, irregulares e conjuntos habitacionais", articulando-o com uma política habitacional (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1995).

Introduziu, ainda, alguns instrumentos jurídico-urbanísticos avançados para a época como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (art. 22, VI, "f"), o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, com possibilidade de posterior desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública, caso não cumprido o parcelamento compulsório.

Entretanto, a efetivação desses avançados instrumentos urbanísticos previstos no PDDI de 1995, não chegaram a se concretizar, seja pela ausência de regulamentação, seja pela sucumbência às pressões dos grupos de interesses.

Seguindo a onda de mudanças nas políticas urbanas, verificada no final do Século XX, inspiradas no ideário neoliberal, baseado no planejamento estratégico-empresarial e no *City Marketing* (SANCHEZ, 1999; ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000), o programa de desfavelização joseense passa a ser priorizado como uma estratégia fundamental para qualificação da cidade na competição por investimentos.

A cidade concebida como mercadoria (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000) tem um consumidor exigente, onde a pobreza é tolerada, mas não deve ser exposta ou fazer parte da paisagem.

Os conflitos fundiários descritos a seguir retratam formas de resistências a esse projeto de cidade, sintetizado na frase que ouvi de um representante do setor imobiliário, durante uma conversa informal sobre mudanças na lei de zoneamento: “ruim para a cidade, mas bom para os negócios” (informação verbal).

Nas próximas três seções, apresentaremos os casos de remoções ou tentativas de remoções compulsórias ocorridas em São José dos Campos, desde o início do Século XXI, que formam a base empírica do presente estudo, procurando evidenciar os pontos em comum e as particularidades de cada caso.

Na exposição que se seguirá, procurou-se delimitar os trechos mais significativos do percurso e das trajetórias dos sujeitos coletivos que protagonizaram a resistência à lógica heterotópica da produção neoliberal do espaço, representada pelo programa de desfavelização municipal, implementado a partir do início deste século, operacionalizado através da eliminação física das moradias e translado da população para espaços de exclusão, localizados na periferia material e simbólica da cidade.

No quadro geral, apresentado a seguir, pode-se constatar, em uma primeira aproximação, o envolvimento ativo do poder público nos três casos aqui tratados, evidenciando a existência de um padrão de atuação da administração local de envolvimento direto nos conflitos fundiários urbanos, independente da titularidade registral da área.

Quadro 2 - Informações Gerais sobre os Núcleos Habitacionais

	Nova Tatetuba (Região Leste)	**Pinheirinho (Região Sul)**	**Banhado (Região Central)**
Início da Ocupação	1960	2003	1931[74]
Desocupação Forçada	2003	2012	-
Titular Registral da Área em disputa	Particular	Particular	Público/Particular
Número de Famílias	299	1.863	461
Autor da Ação que deu origem ao despejo[75] ou à ameaça de despejo	Poder Público/Particular	Particular/Poder Público	Poder Público
Tipologia das Construções	Alvenaria/Madeira	Alvenaria/Madeira	Alvenaria/Madeira
Uso pós-desocupação	Viário	Abandonado	Viário/Ambiental

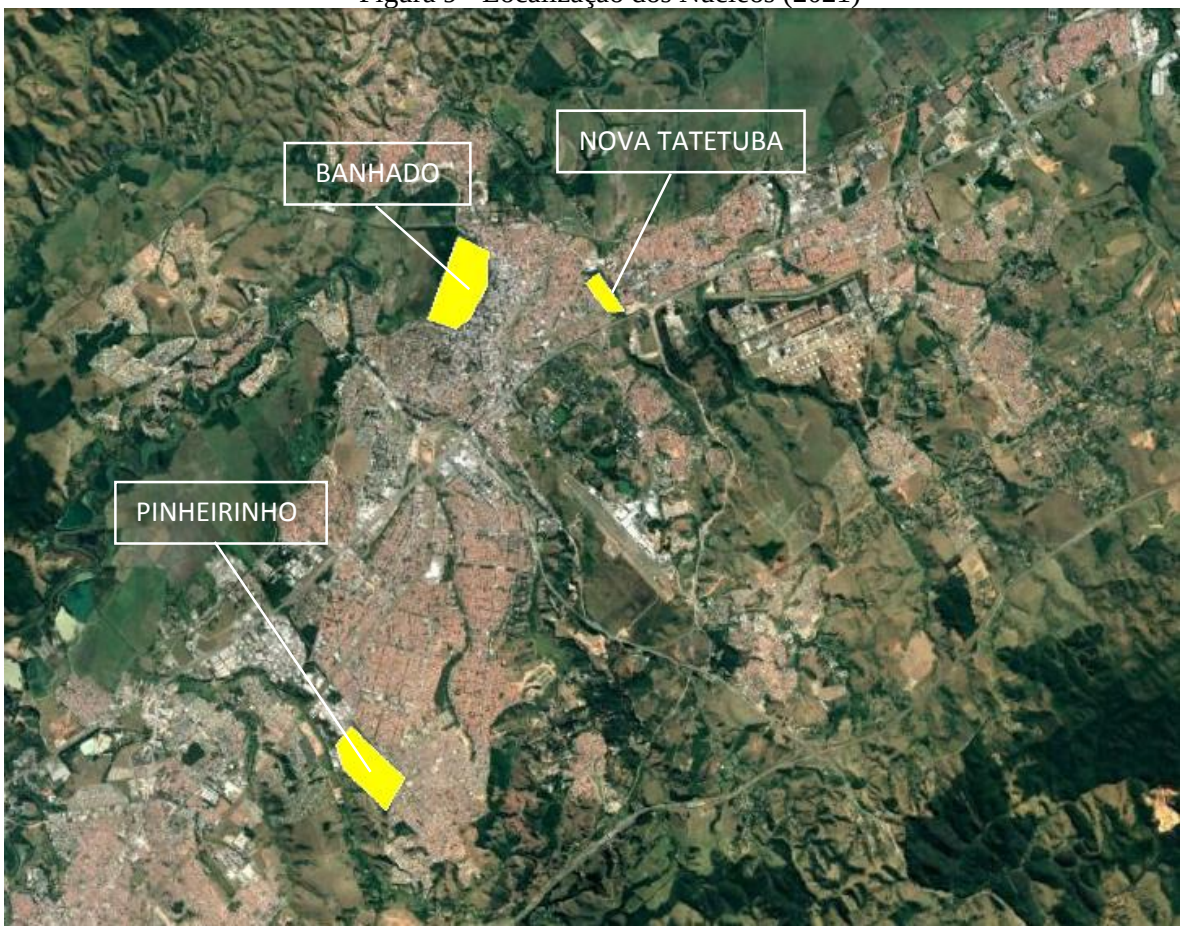
Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra característica comum aos três núcleos extintos, ou sob ameaça de remoção, refere-se à localização desses núcleos em áreas fortemente adensadas, com toda a infraestrutura disponível no entorno, conforme pode-se constatar nas imagens abaixo.

[74] Segundo Rosa Filho (2011, p. 45).

[75] O termo "despejo" será utilizado em seu sentido vulgar, como sinônimo de remoção compulsória, não se ignorando a acepção que a técnica jurídica o distinguei, relacionada exclusivamente aos contratos de locação.

Figura 9 - Localização dos Núcleos (2021)



Fonte: Google Earth ®. Adaptado pelo autor.

Iniciaremos, seguindo a ordem cronológica dos despejos, com o caso do Morro do Regaço.

4 PRÁTICAS DE RESISTÊNCIAS NO TERRITÓRIO: O CASO DO MORRO DO REGAÇO

4.1 Do Morro do Regaço à Vila Nova Tatetuba. O Percurso da Esperança.

> CATU – É... Aí eu peguei esse carro, por acaso eu tava trabalhando ali perto peguei uma obra ali perto, aí um rapaz passou lá, e falou: ó, tá vendendo o carro, eu tenho uma casa pra vender, nós tinha, fomos ver uns três terreno né? Três?
> [...]
> CATU – Aí, aí eu peguei levei ela lá, fizemo um rolo, a casa era boa".
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 208-224)

> TATA - [...] Aí foi que ele pegou e conseguiu, né? trocar o carro lá por uma casa, aí eu até falei pra ele: mas aonde que é essa casa? Ele falou assim: eles falaram que é aqui na avenida. Mas depois de uns cinco, seis meses que eu tava morando foi que eu vim saber que era favela ...
> [...]
> TATA – Aí, depois, depois assim com o pessoal, eu saindo indo na escola e tudo, aí falava assim, você mora ali na favela né, aí eu falei, não moço, não é favela não, moro bem na avenida (risos). Favela é lá no fundo lá, não, aí falava, não, você mora ali...
> [...]
> TATA – Você mora ali, você mora ali na favela,
> ISA – Não é não...
> TATA - Ali é Nova Tatetuba ali, eu falei assim, é Nova Tatetuba, mas você sabia que antes era chamado de Morro do Regaço? Moço, eu moro no Morro do Regaço não, eu moro no Tatetuba (risos). Aí eu fui e briguei até com ele, eu falei assim, você me trouxe pra morar na favela, aí ele, mas é favela aqui? Eu falei: não, e nós vai ficar aqui bastante tempo? Ele falou: vamos, nossa casa agora, nós, troquei o, agora tem que ficar pagando e nós pagava para um rapaz que ele tinha ido embora pro Rio Grande do Norte....
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 453-463)

> SOUZA – eu fui um dos morador, dos morador quando entrei lá em noventa e três, noventa e quatro, de noventa e três pra noventa e quatro e eu morava na época, é.., eu conheci minha esposa na Santa Cruz[76] e aí, como, o padrasto dela morava no Morro do Regaço. Aí foi onde que a gente...
> PESQUISADOR 1 – Você morava na Santa Cruz?
> SOUZA – é eu fiquei uns tempos na Santa Cruz, na casa da minha sogra, aí como a gente tava numa situação que não dispusia comprar um terreno numa outra área, nós comprou, conseguiu comprar um barraquinho no Morro do Regaço, na época, aí as pessoa falava pra mim, como você ia morar num lugar daquele, eu falava: ô, vamô tentar, né? E aí nós fomos pro Morro do Regaço, foi uma das épocas mais, que eu, pra mim, foi umas das época, boa, é assim, eu não tenho o que reclamar.
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 159-161)

[76] Santa Cruz é uma favela localizada na região central da cidade.

> FRAN – É. Meu pai mais a minha mãe entrou ali pra, pro morro, primeiro veio um tio meu, tio João. Tio João, ele começou a trabalhar na empresa de ônibus aqui que era a São Bento, né e dessa, da empresa ele não tinha onde ficar, ele ficava num alojamento ali no Jardim Uirá, ele ficava no alojamento ali. Aí o que que ele fez, chegou um dia ele falou, não, eu não quero mais viver aqui no alojamento no meio de um monte de gente, então ele foi lá no morro e comprou um pedacinho lá, só que comprou do filho da dona Teresa, que era uma das moradoras antiga lá, porque eles pra, pra pegar, pra receber dinheiro como eles não trabalhavam mais na olaria então eles saiam vendendo pedacinhos de terra lá, meu tio foi e comprou só que ele falou assim: você tem que montar de noite e entrar porque se a assistente social chegar aqui eles não deixam você fazer, pois ele comprou os madeirite, quando foi de noite ele chegou do trabalho, montou esse barraquinho, ficou lá dentro, com seis folhas de madeirite, montou e ficou lá dentro, onde que era a casa da minha mãe. Aí com o passar do tempo, o tio João desceu pra baixo e deu aquela parte que era dele, que ele morava pro meu pai. O meu pai veio pra cá desempregado, porque não conseguia mais emprego em Uberlândia, aí ele veio pra cá, chegou lá ele falou, pegou e falou pro meu tio, falou, meu tio falou pro meu pai assim, cê fica aqui que eu vou pular prali, que é onde que morava o tio Josias, lá era do tio João também. O tio João conquistou aquilo lá, ó com bastante suor, aí, aí o tio trouxe a esposa, os filhos e pôs lá né, e aí, com, e eu morava em Uberlândia também. Aí eu vim passear aqui, e gostei sabe?
>
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 369)

Sequência # 1

Viviam em um sobrado no Itaim, Zona Leste da Capital, dividindo o quintal com a família da mãe dela.

Atraídos pelo convite de passar alguns dias na casa de amigos que moravam em São José dos Campos, eles vieram para passar o Natal. As oportunidades de trabalho começaram a aparecer para ele. Aí, veio o Ano Novo, Carnaval, reinício do período letivo...

Ela queria voltar para o seu canto, seu sobrado, sua família, mas foi desaconselhada: "*ó, interior, se você for embora, depois você não pega o marido mais não!* ".

Trocaram o sobrado por um carro e o carro por uma casa no Morro do Regaço, que ela chamava de Vila Nova Tatetuba, mas que a cidade chamava de favela.

Sequência # 2

Vindo do Vale do Jequitinhonha, chegou em São José em busca de trabalho. A vida na favela não era novidade para ele. Conheceu A., que seria sua companheira de jornada. Juntaram dinheiro e compraram um terreno. Saíram da Santa Cruz, onde moravam com a mãe dela, e

foram para o Regaço, perseguindo a realização do sonho da casa própria que, finalmente, seria materializado naquele solo repleto de privações.

Não havia ruas, só descaminhos. A água só chegava a cada três dias, mas a polícia não faltava um dia sequer.

Nas suas lembranças, era um tempo bom de se viver.

Sequencia # 3

Morava na casa da sogra em Uberlândia. Tinha um filho pequeno.

Quando o ex-marido perdeu o emprego na fábrica de vacinas, ela não poderia imaginar as voltas que a vida daria. As privações logo se apresentariam, na monotonia do prato de broto de bambu com mingau de fubá, que se repetia a cada dia, dia após dia, e na solidão e impotência de se descobrir um ser totalmente dependente.

Era o que podia ter, era o que podia ser.

Ganhou de presente do seu pai uma viagem para São José dos Campos, para visitar sua família que já havia se instalado no Morro do Regaço.

Apesar do medo, gostou do lugar.

O marido voltou para Uberlândia, ela ficou. O casamento acabou. Casou de novo.

Foi morar de aluguel, fora do morro. Ocupou uma casa da CDHU. Voltou para o morro.

Tempos depois, sua trajetória iria cruzar com a da militante sentada na mureta da igreja que lhe pediria um copo de água e que lhe falaria sobre direitos humanos e feminismo.

As coisas começaram a fazer sentido. Tinha direitos e iria lutar por eles.

Podia ter. Podia ser.

***

Esses pequenos fragmentos das “estórias até-então” (MASSEY, 2015) vivenciados por esses sujeitos revelam alguns traços comuns e recorrências: disputas familiares, heteropatriarcado, redes sociais de intercâmbio (ZIBECHI, 2015), valorização da lógica proprietária na aquisição de posição jurídica no território e resiliência.

A despeito desses traços comuns, os diversos olhares e percepções da realidade, contidos nas narrativas desses ex-moradores do Morro do Regaço, com seus distintos espaço-tempos, evidenciam que a ocupação, consolidação e encontro de trajetórias desses sujeitos, naquela

porção territorial, decorreu, mais de uma confluência de projetos existenciais individuais do que de um projeto coletivo de resistência à dominação.

O espanto e a negação de Tata quando, após seis meses, descobriu viver em uma favela, expressa bem a importância da disputa de narrativas na produção do espaço, afinal, como podia morar na favela se sua casa estava numa das avenidas mais importantes da cidade? Talvez, o arranjo espacial do Morro do Regaço não se distanciasse muito do arranjo de sua antiga moradia no Itaim, a qual já estava habituada a enxergar como integrada à cidade, não como uma favela.

A dualidade Morro do Regaço/Vila Nova Tatetuba e as que lhe são subjacentes ou implícitas (Morro/Vila; Tatetuba/Nova Tatetuba; favela/bairro; cidadão/marginal, honrado/sem vergonha etc.), objetos de disputa das narrativas e instrumentos retóricos importantes, expressam uma tentativa de construir uma nova identidade para o local, rotulado inicialmente pela sua geografia física (Morro), pela atividade econômica ali desenvolvida e pelo titular registral (Olaria do Zé Ferreira) ou pela proximidade com empresas ali situadas (Morro da Serveng[77]) (RESCHILIAN; SANTOS, 2014, p. 125).

Segundo afirma Souza, essa mudança de nome pode ser associada à promessa de regularização fundiária do bairro, ocorrida durante a gestão da prefeita Angela Guadagnin do Partido dos Trabalhadores (1993-1996)

> SOUZA – Até que por exemplo, igual elas falam lá né, Nova Tatetuba. Nova Tatetuba começou depois da época da doutora Angela, mas lá era, era o antigo Morro do Regaço, sempre era como Morro do Regaço, no entanto que a parte debaixo lá, a rua debaixo era a Travessa Olaria...
>
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 175)

A urbanização marcaria também o rebatismo do bairro e a assunção de uma nova identidade, associando-o ao bairro vizinho (Tatetuba), celebrando a conversão à crença da ordem jurídico-urbanística oficial. Esta trajetória foi abortada, logo no seu nascedouro, com a saída do grupo político que permaneceu no poder até 1996.

A extinta comunidade da Vila Nova Tatetuba localizava-se às margens da Avenida Juscelino Kubitschek, na região da Vila Industrial, zona leste da cidade, distando cerca de dois quilômetros do centro de São José dos Campos[78], sendo limitada ao Leste pela Avenida Juscelino Kubistchek e pelo Residencial Tatetuba, um loteamento regularizado, do qual,

[77] As instalações da empresa Serveng/Pássaro Marrom, ficam na Av. João Marson, 2799, próximo ao local onde se localizava o Morro do Regaço.

[78] A referência utilizada é o marco zero da cidade, localizado na Igreja Matriz, em frente à Praça João Pessoa, no centro da cidade de São José dos Campos

aparentemente, derivou o nome da comunidade; à Oeste pelo Córrego Cambuí; ao Sul pela Rodovia Presidente Dutra; e ao Norte também pela Avenida Juscelino Kubistchek.

Figura 10 - Foto Aérea da Vila Nova Tatetuba/Morro do Regaço, antes da desocupação (1997)

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2011a.

Figura 11 - Foto aérea do Morro do Regaço, alguns meses após a desocupação (15/05/2004)

Fonte: Google Earth®

Figura 12 - Imagem do Morro do Regaço, atualmente (10/06/2020)

Fonte: Google Earth®

Reschilian (2011) atribui a origem do núcleo urbano da Vila Nova Tatetuba às moradias construídas para famílias que trabalhavam em uma olaria:

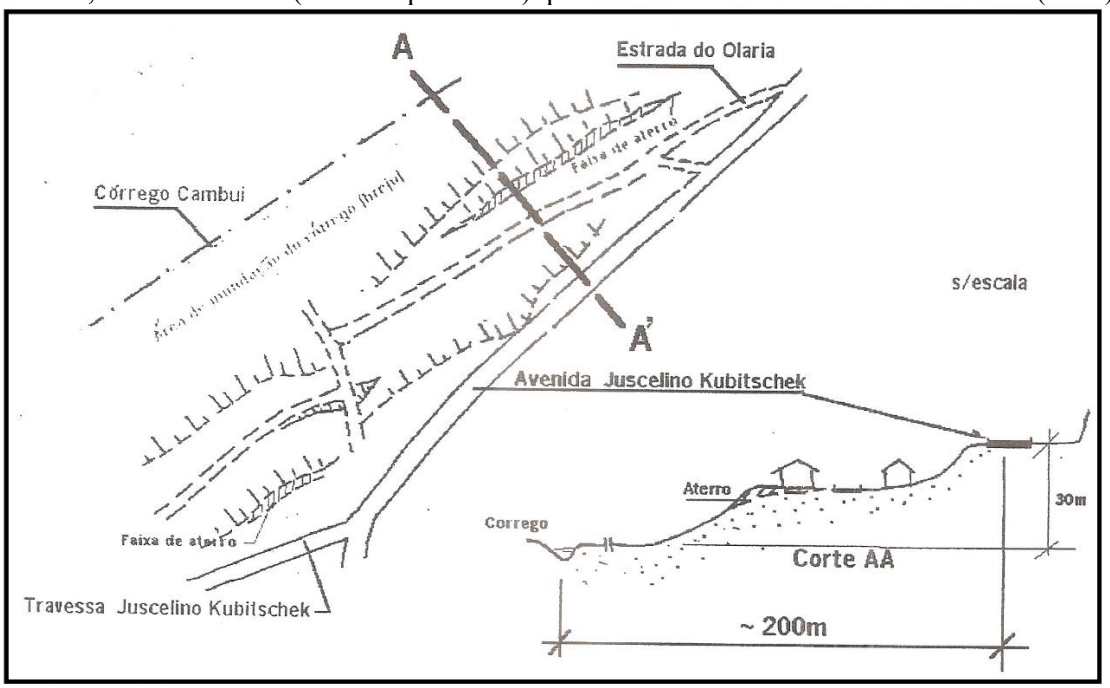
> A ocupação do terreno no qual se localizava o assentamento é originária da construção de moradias para famílias que trabalhavam na olaria do senhor José Ferreira há cerca de 40 anos, aproximadamente. Com a desativação da olaria, cinco famílias com créditos trabalhistas permaneceram no local, dando início ao que viria ser o assentamento (2011, p. 145).

A constatação é corroborada pelas narrativas dos participantes das rodas de conversa:

> SOUZA – Era um pedaço de terra do Zé Ferreira e o Zé Ferreira, as pessoas, a maioria daquelas pessoas mais velhas trabalhava pra ele e ele deu e deram como garantia um pedaço de terra pra cada um daquelas pessoa que tava trabalhando pra ele, tipo, por exemplo, trabalhava na terra, é, e, trabalhava pra ele e morava e na terra, só que lá era assim, não, não tinha documento não tinha nada, era qual existia falava assim que era o Bigode né...
> CATU – Era uma olaria né, ali...
> SOUZA - Era, uma olaria
> ISA - A dona Maria Aparecida lá que tem até o...
> PESQUISADOR 1 – Dona Maria é viva ainda?
> ISA – É não, ela faleceu,
> SOUZA – Não, faleceu, a
> ISA - Ela saiu e morreu, a, a olaria é, era o alicerce da casa dela, o forno lá né?
> SOUZA – Isso.
> ISA – Era o alicerce da casa dela".
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 165-174)

A ocupação do território deu-se a partir de dois eixos longitudinais paralelos, representados pela Avenida Juscelino Kubistchek, prosseguindo pela Travessa de mesmo nome e, no outro eixo, pela Estrada da Olaria, seguindo a declividade natural do terreno, com eixos de ocupação em dois patamares distintos: um platô superior que acompanhava, em pequeno desnível, a cota da Avenida e Travessa Juscelino Kubistchek e um inferior que acompanhava a cota da Estrada da Olaria, conforme se pode visualizar na planta esquemática elaborada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT.

Figura 13 - Planta esquemática do terreno, mostrando a distribuição aproximada dos taludes e lentes de aterro, e um corte AA' (Perfil esquemático) que mostra a baixa declividade do terreno (2004).



Fonte: IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas (2004).

A forma de ocupação do território e as relações sociais estabelecidas no seio da comunidade são desveladas por Reschilian (2011):

> A experiência de vida anterior à favela, condicionada por contextos de precariedade e pouca inserção na dinâmica urbana em municípios de maior porte, implicou em uma prática de vida na qual a permanência do cotidiano e a emergência do tempo fizeram com que a apropriação dos espaços ocorresse à margem das normativas jurídico-urbanísticas vigentes. A tendência, tanto por razões culturais como por razões de sobrevivência, em fazer criação de animais ou plantar hortas e pomares, indica um modo de apropriar-se do meio, diferentemente do trabalhador urbano, já condicionado pelo modo de vida tipicamente citadino (2011, p. 148).

A área possui título de propriedade em nome do Espólio de José Ferreira de Almeida, tendo por inventariante Antônio de Paula Ferreira Neto. Entretanto, a análise da cadeia registral

da área não permitiu aferir a origem exata da posse e propriedade do imóvel, considerada as imprecisões do registro e dos documentos disponíveis, podendo-se verificar, entretanto, que a área é composta por três matrículas, sendo que a maior porção foi adquirida por José Ferreira de Almeida e sua esposa Carolina de Paula Almeida de Hélio Ferreira de Almeida e outros, a partir de escritura de divisão amigável lavrada em 27 de abril de 1967.

Reschilian & Santos (2014), analisando os dados do cadastramento realizado em 1999, pela Prefeitura Municipal, constatam que a tipologia e características das construções prevalecentes na comunidade indicavam a consolidação do núcleo, sendo que dos 223 imóveis cadastrados, 152 eram de alvenaria, 188 possuíam cobertura de telha de amianto e 153 possuíam piso de cimento (RESCHILIAN; SANTOS, 2014, p. 129), sendo a autoconstrução desassistida característica marcante na formação daquele núcleo urbano.

Quando ocorreu a desocupação, as casas existentes na Vila Nova Tatetuba eram servidas por água, energia elétrica e serviço de telefonia. O bairro não possuía escolas, creches, postos de saúde ou qualquer outro equipamento público, contando apenas com uma igreja católica e alguns estabelecimentos comerciais.

As crianças e adolescentes do bairro serviam-se das escolas dos bairros vizinhos, em especial da Escola Estadual Adélia Chucri Neme, situada dentro do Condomínio Integração, localizado nas proximidades do bairro.

A possibilidade de regularização da área, e a consequente urbanização ganhou corpo em meados da década de 1990, quando os moradores foram autorizados a promover pequenas intervenções em suas moradias, mediante autorização prévia dos técnicos municipais.

A perspectiva de urbanização do bairro e da integração da comunidade à "cidade oficial" (MARICATO, 2000, p. 122), deriva de uma mudança na política pública implementada na cidade para o tratamento da questão habitacional, sendo o Plano Diretor de 1995 um marco legislativo importante para dar forma jurídica à tentativa de urbanização que se iniciaria no período seguinte.

Lamarca rememora a luta para inclusão da pauta da regularização da comunidade nas discussões do Plano Diretor na década de 1990:

> LAMARCA - Uma consequência porque é o seguinte, antecedeu a isso, a gente teve uma luta memorável aqui em São José dos Campos, dentro do embate do plano diretor e da lei de zoneamento, entendeu? Foi muito mais, foi muito mais, nós não tinha a tecnologia que tem hoje, não tinha Defensoria Pública, não tinha nada, mas, nós tinha muito mais força popular do que tivemos hoje, entendeu? [...] então a gente no plano diretor, a gente começou a colocar essas áreas em ZEIS.
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 75)

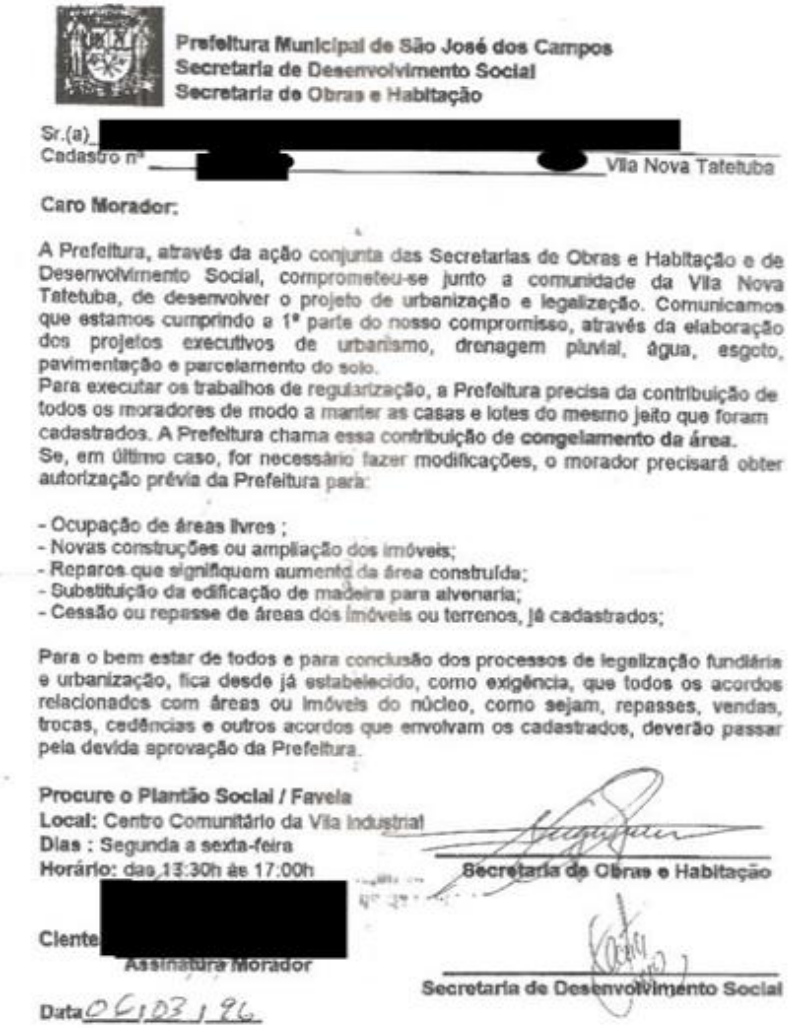
No contexto da então recente aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1995, as Secretarias de Desenvolvimento Social e de Obras e Habitação da Prefeitura Municipal de São José dos Campos deram início, em 1996, à execução de um projeto de "urbanização e legalização"[79] da Vila Nova Tatetuba, promovendo o congelamento da área e a elaboração dos projetos executivos, conforme demonstra a Figura 14, abaixo (PROCURADORIA..., 1999).

No comunicado, há menção ao compromisso assumido pelas autoridades com os moradores da comunidade[80] em promover a urbanização do bairro e regularização das posses, estabelecendo a obrigatoriedade de chancela prévia do Município às transações imobiliárias realizadas no curso do processo de regularização.

[79] As ações de urbanização e legalização da situação jurídica das posses inserem-se no conceito legal de regularização fundiária, que foi incluído no art. 46 da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, posteriormente revogada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que tinha a seguinte redação: "Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

[80] Nos relatos dos moradores há alusão de que tal compromisso fora firmado por ocasião da discussão do Plano Diretor de 1995 e no orçamento participativo daquele ano.

Figura 14 - Comunicação Oficial sobre a Regularização do Bairro (1996).



Prefeitura Municipal de São José dos Campos
Secretaria de Desenvolvimento Social
Secretaria de Obras e Habitação

Sr.(a) [redacted]
Cadastro nº [redacted] Vila Nova Tatetuba

Caro Morador:

A Prefeitura, através da ação conjunta das Secretarias de Obras e Habitação e de Desenvolvimento Social, comprometeu-se junto a comunidade da Vila Nova Tatetuba, de desenvolver o projeto de urbanização e legalização. Comunicamos que estamos cumprindo a 1ª parte do nosso compromisso, através da elaboração dos projetos executivos de urbanismo, drenagem pluvial, água, esgoto, pavimentação e parcelamento do solo.
Para executar os trabalhos de regularização, a Prefeitura precisa da contribuição de todos os moradores de modo a manter as casas e lotes do mesmo jeito que foram cadastrados. A Prefeitura chama essa contribuição de **congelamento da área.**
Se, em último caso, for necessário fazer modificações, o morador precisará obter autorização prévia da Prefeitura para:

- Ocupação de áreas livres ;
- Novas construções ou ampliação dos imóveis;
- Reparos que signifiquem aumento da área construída;
- Substituição da edificação de madeira para alvenaria;
- Cessão ou repasse de áreas dos imóveis ou terrenos, já cadastrados;

Para o bem estar de todos e para conclusão dos processos de legalização fundiária e urbanização, fica desde já estabelecido, como exigência, que todos os acordos relacionados com áreas ou imóveis do núcleo, como sejam, repasses, vendas, trocas, cedências e outros acordos que envolvam os cadastrados, deverão passar pela devida aprovação da Prefeitura.

Procure o Plantão Social / Favela
Local: Centro Comunitário da Vila Industrial
Dias : Segunda a sexta-feira
Horário: das 13:30h às 17:00h

Secretaria de Obras e Habitação

Cliente [redacted]
Assinatura Morador

Secretaria de Desenvolvimento Social

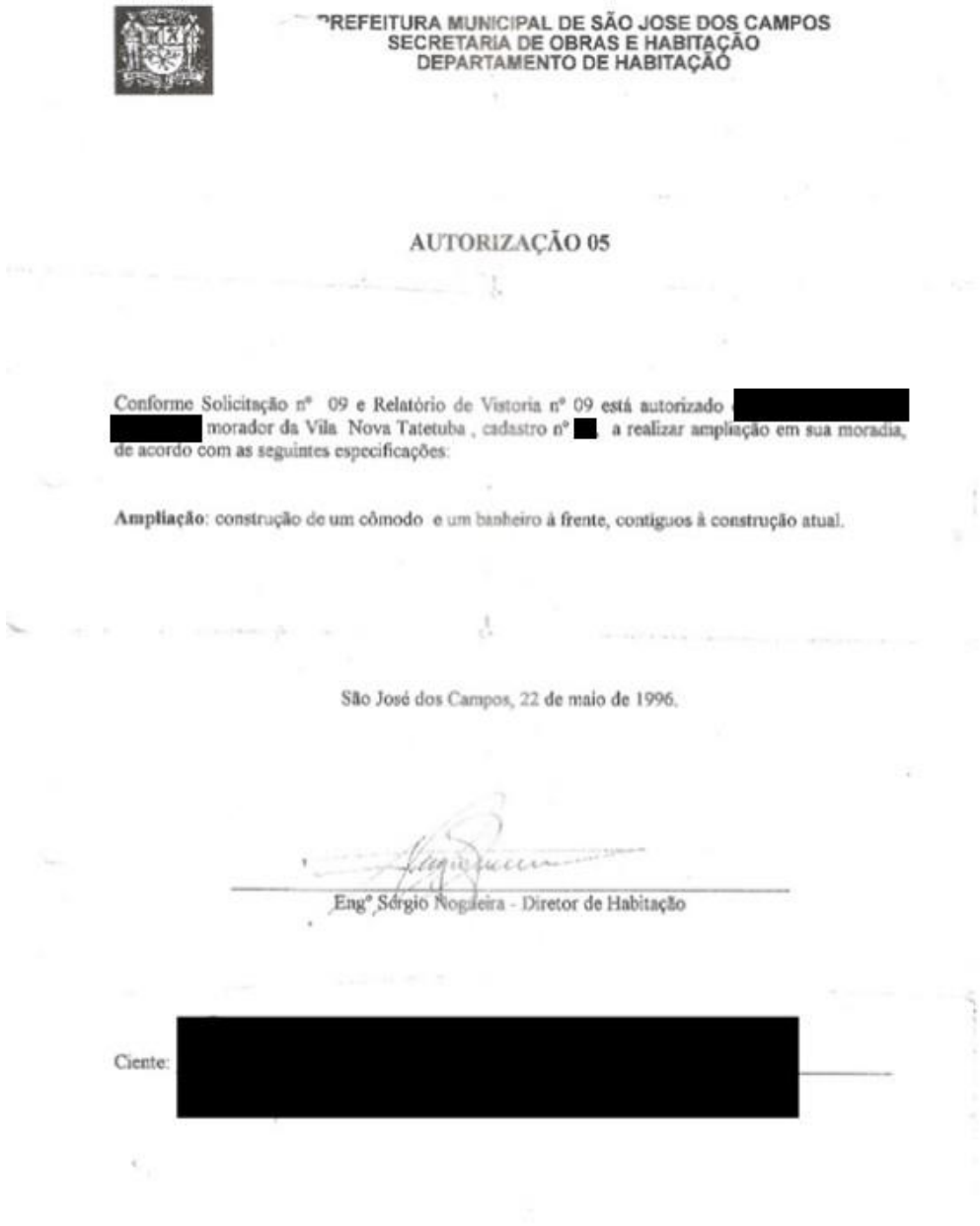
Data 06/03/96

Fonte: Comissão de Moradores da Vila Nova Tatetuba.

Fruto dessa nova política pública adotada pela municipalidade, os moradores passaram a ser autorizados pela Secretaria de Obras e Habitação a efetuar pequenas intervenções nos imóveis, tais como ampliações, reformas, cercamento dos terrenos e pequenos reparos.

A Figura 15 exemplifica a situação (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 1999).

Figura 15 - Autorização para Ampliação (1996).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DOS CAMPOS
SECRETARIA DE OBRAS E HABITAÇÃO
DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO

AUTORIZAÇÃO 05

Conforme Solicitação nº 09 e Relatório de Vistoria nº 09 está autorizado [redacted] morador da Vila Nova Tatetuba , cadastro nº [redacted] a realizar ampliação em sua moradia, de acordo com as seguintes especificações:

Ampliação: construção de um cômodo e um banheiro à frente, contiguos à construção atual.

São José dos Campos, 22 de maio de 1996.

Engº Sérgio Nogueira - Diretor de Habitação

Ciente: [redacted]

Fonte: Comissão de Moradores da Vila Nova Tatetuba.

A perspectiva de regularização fundiária do bairro, com adoção de medidas que garantissem a permanência no próprio local, durou muito pouco tempo. Logo, o projeto de urbanização da área e regularização jurídica das posses foram substituídos pelo Projeto *Casa da Gente*, concebido na lógica da eliminação física da comunidade e o reassentamento nas bordas da cidade.

4.2 Da Vila Nova Tatetuba ao Jardim São José 2: O Projeto de Desfavelização Casa da Gente e a Desocupação da Área.

A mudança do grupo político no exercício do poder municipal de São José dos Campos, decorrente da eleição de Emanuel Fernandes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 1996, representou uma modificação de postura no tratamento da população que ocupava as favelas da cidade.

Enquanto no governo imediatamente anterior, liderado pela Prefeita Angela Guadagnin do Partido dos Trabalhadores (1993-1996), a desfavelização centrava-se na urbanização das favelas e na titulação de seus ocupantes, no governo do Prefeito Emanuel Fernandes (1997-2004) e, posteriormente, no governo do Prefeito Eduardo Cury (2005-2012), ambos do PSDB, a desfavelização passou a priorizar o método da eliminação física das construções e o reassentamento da população residente em outro local, geralmente em zona periférica da cidade[81].

Se, antes, buscava-se viabilizar soluções jurídico-urbanísticas que permitissem a permanência dos moradores no local, regularizando-se a situação de fato existente, com a chegada ao poder do grupo claramente identificado com o ideário neoliberal, houve uma retomada da política de eliminação física das favelas.

Um forte discurso lastreado na lei e na ordem repercutiu no tratamento das populações que ocupavam esses núcleos:

> Desde que assumi a prefeitura defini esse espírito de cidade das regras. Primeiro, porque eu acredito nisso. Segundo, porque é uma proteção. Se o sujeito vem perguntar, 'porque você não faz isso' eu respondo: 'isso não está na regra'. Administrar a prefeitura é como administrar uma casa. É a mesma coisa (FERNANDES, 2014).

O discurso da cidade das regras constituiu um importante instrumento retórico legitimador das práticas segregacionistas utilizadas para angariar apoio popular ao programa de desfavelização na cidade, dentro de uma estratégia de gentrificação e criminalização das comunidades que ocupavam territórios de interesse do mercado imobiliário.

A lógica do colonizador se repetia: o direito da metrópole tocaria aquele solo para projetar não somente o seu modelo de organização territorial, mas, antes, para impor, pela força,

[81] O condomínio Henrique Dias constitui exceção a essa linha de atuação. Destinado a 64 famílias removidas da Favela Santa Cruz. O condomínio de quatro blocos com 16 apartamentos cada, era localizado no Centro da cidade, próximo ao Paço Municipal. O condomínio foi desativado em 2011.

sua visão de mundo e seu modo de vida, suas regras, afinal, não é difícil seguir as regras, quando se faz as regras.

Ao mesmo tempo, a ideia de cidade das regras contrapunha-se e diferenciava-se da política pública adotada anteriormente que, tolerando a existência desses assentamentos, buscava regularizá-los. Tal política pública quando direcionada à população mais pobre, era, frequentemente, qualificada de populista:

> Não existe almoço grátis. Alguém sempre paga a conta.
> O governante não deve cair na tentação populista. Isso é uma praga. Populismo parece uma delícia na hora em que se faz, mas o custo disso é tremendo. Não dê nada. Esse dinheiro não te pertence, ele é comum. A vontade de dar, de fazer exceções é muito grande, mas não dê nada.
> Não faça favores. Na hora de fazer os políticos gostam, depois é um inferno. A pessoa para quem você faz o favor conta para todo mundo que você fez o favor e você não vai poder fazer o favor para todo mundo. Então, seja escravo das regras e não o "rei" do favor (FERNANDES, 2014).

Ao mesmo tempo que buscava a eliminação física das favelas, sob o mote de defesa da lei e da ordem, o poder público demonstrava condescendência com a violação da lei pelas camadas mais abastadas da sociedade, dispensando tratamento completamente diferenciado aos núcleos irregulares ocupados por população de média e alta rendas, conforme pode ser visto na notícia abaixo:

Figura 16 -Notícia da Folha de São Paulo de 09/03/2003

FOLHA DE S.PAULO

★ ★ ★ UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL

SEGUNDA-FEIRA, 14 DE SETEMBRO DE 2020 00H43

Opinião | Política | Mundo | Economia | Cotidiano | Esporte | Cultura | F5 | Tec | Classificados | Blogs | +SEÇÕES

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

cotidiano

09/03/2003 - 15h13

Prefeitura quer "privatizar" 25 bairros de São José dos Campos

LUCIANA ARARIPE
da **Folha de S.Paulo**, em São José dos Campos

A Prefeitura de São José dos Campos (91 km a nordeste de São Paulo) criou uma comissão para "privatizar" 25 loteamentos fechados do município _a maioria de alto padrão_ que foram se organizando irregularmente ao longo dos anos 90 como condomínios fechados.

A "privatização" proposta pela prefeitura inclui a regularização desses loteamentos como condomínios fechados em troca da assunção pelos moradores de funções típicas do poder público.

Entre elas, estão a sinalização de trânsito de ruas, a manutenção e o custeio da iluminação pública, a urbanização das áreas verdes e de lazer, a manutenção das vias públicas de circulação e do calçamento, a limpeza das vias públicas e a coleta de lixo domiciliar (veja quadro nesta página).

A lista de exigências foi entregue pela prefeitura aos síndicos dos loteamentos em janeiro, quando a comissão passou a discutir a regulamentação da lei municipal 5.441/99, que autoriza o fechamento de loteamentos, vilas e ruas sem saídas em zonas residenciais, com acesso controlado.

Segundo José Claudio dos Santos, administrador de dois loteamentos fechados da cidade, na reunião foi solicitado aos representantes que entregassem uma carta documentando o que o grupo acha possível ser cumprido.

Fonte: Araripe, 2003.

Assim, a solução jurídico-urbanística oferecida aos cidadãos entrincheirados (HOLSTON, 2015) em seus condomínios ilegais, de alto padrão, seria a legalização do seu regime de privilégios (Idem), com a privatização do espaço público.

Já para os núcleos favelizados, ocupados por população de baixa renda, nada menos que a aplicação rigorosa da lei, com a eliminação física das construções e realocação dos seus moradores em conjunto habitacional nas bordas da cidade, destruindo, postergando ou reassentando, por arrasto, seus projetos existenciais, seus investimentos materiais, emocionais, psicológicos e espirituais, ali alocados ou referenciados.

A mudança de paradigma observada na condução da política pública de erradicação dos núcleos urbanos não regularizados, ocupados por população de baixa renda encontrou no "Programa de Desfavelização" e no projeto "Casa da Gente" a forma político-jurídica de viabilizar a eliminação física de três comunidades de uma só vez: Vila Nova Tatetuba, Nova Detroit e Caparaó.

É curioso observar que, até o ano de 1997, a urbanização da Vila Nova Tatetuba encontrava-se na pauta das ações previstas pela política pública de melhoria nas condições dos núcleos irregulares, com previsão expressa nas diretrizes orçamentárias do município, sob justificativa de proporcionar "melhor condição de vida aos favelados" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1997)[82].

4.2.1 O Projeto Casa da Gente

Como já assinalado em seção anterior, o projeto Casa da Gente surge em 1999, tendo por objeto o reassentamento de 453 famílias, moradoras das favelas Nova Tatetuba, Caparaó, e Nova Detroit (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p. 6).

O reassentamento da população ocorreria no bairro denominado Jardim São José 2, localizado a aproximadamente nove quilômetros, em linha reta, da Vila Nova Tatetuba e 12,3 Km pela rota mais rápida.

Para efetivação do reassentamento dos moradores das três favelas, o projeto previa a construção de unidades habitacionais, que deveriam ser dotadas de toda infraestrutura, inclusive com implantação de equipamentos públicos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p. 5).

[82] A Lei de Diretrizes orçamentárias de 1998, Lei Municipal nº 5.070, de 11/07/1997, previa a urbanização da Vila Nova Tatetuba e também da Comunidade Nova Detroit, ambas eliminadas fisicamente no período posterior.

Previa ainda um cuidado especial na "preservação de relações sociais e práticas de fortalecimento da cidadania" (Idem), contemplando a

> Participação dos sujeitos sociais envolvidos na organização de eventos e festividades nas fases da obra, remoção e pós ocupação. Articulação das ações e projetos da Prefeitura definindo políticas públicas sociais a partir do conhecimento/reconhecimento da realidade dos sujeitos. Absorção e ampliação dos mecanismos de enfrentamento ao desemprego e a desqualificação profissional, gerando renda para famílias reassentadas (Ibidem).

As promessas de qualificação profissional e de geração de renda apresentadas aos moradores que aderissem ao programa, e constantes nos documentos encaminhados à instituição financeira internacional não se realizaram.

Os impactos do reassentamento na capacidade de geração de renda da população removida foram subdimensionados no projeto.

A implantação de uma fábrica de blocos para geração de empregos destinados aos moradores removidos, prevista no projeto, teve vida muito curta, sendo abandonado cinco meses após o início da ocupação do novo bairro (ver figura 17).

A justificativa pública apresentada para a necessidade de remoção dos moradores da Vila Nova Tatetuba foi a "alta privação de saúde e habitabilidade" (Id. p. 6), e a ocupação de área de preservação ambiental, com grande declividade e solo de turfa.

O cadastramento das famílias para remoção teve início em novembro de 1999, ocasião em que foram proibidas novas construções, reforma, ou ampliação das construções existentes. Um rigoroso esquema de monitoramento e fiscalização foi implementado, impedindo a ampliação do assentamento.

Figura 17 - Notícia do Jornal Valeparaibano anuncia desativação da fábrica de bloquetes (2004).

ValeParaibano

quarta-feira, 21 de abril de 2004

Emprego

Fábrica para ex-favelados é desativada

Guilherme Codazzi da Costa
São José dos Campos

Cinco meses após a transferência dos moradores das favelas Caparaó, Nova Detroit e Nova Tatetuba para as 453 casas construídas pela prefeitura no Jardim São José 2, na zona leste de São José dos Campos, o projeto de geração de empregos e renda para a comunidade do bairro ainda não saiu do papel.

No local onde deveria funcionar uma fábrica de bloquetes, destacada pela prefeitura ao longo do processo de desfavelização como ponto principal de geração de empregos no bairro, existe apenas uma quadra de futebol de areia. A fábrica, que empregava apenas 30 funcionários, foi desativada em março.

"Tive que vender meu Corcel para comprar comida. O que eles [prefeitura] prometeram, construir a fábrica e depois uma cooperativa para que a comunidade tomasse conta do negócio, mas isso não foi cumprido", disse o encarregado da fábrica de blocos, Nildo Deon Marafigo, 33 anos.

Além da falta de mecanismos de geração de renda, os moradores apontam a distância do centro da cidade como outro obstáculo para conquistar um emprego.

De acordo com os moradores, a maioria vivia com a renda obtida da coleta de lixo e entulho no centro da cidade, o que ficou inviável após a transferência das famílias.

"Com a fábrica já não tinha emprego, disseram que iam dar oportunidade mas não fizeram nada. A maioria tem que tomar condução, mas não tem dinheiro", disse o desempregado Juarez Silva dos Santos, 34 anos.

A fábrica de bloquetes desativada se transformou em um campo de futebol de areia na zona leste de S. José

Projeto será revisto, diz governo

São José dos Campos

A secretária de Obras e Habitação de São José dos Campos, Maria Rita Singulano, afirmou que o projeto de geração de renda para as famílias do Jardim São José 2, na zona leste, está sendo reavaliado.

De acordo com a secretária, o tema foi discutido semana passada em Brasília durante uma reunião com membros do Ministério das Cidades, que à ocasião representava o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), financiador do projeto.

"Nós estamos discutindo a colocação da fábrica de bloquetes na SSM da zona leste. A produção da fábrica poderá ser usada para colocar bloquetes nas ruas do Jardim São José ou para serviços da SSM. Essa semana nós vamos decidir o assunto", disse.

Maria Rita afirmou que a fábrica de bloquetes foi desativada em razão de problemas técnicos, mas que nenhum dos 30 funcionários foi dispensado.

"Eles simplesmente foram transferidos. As outras famílias são atendidas pelos programas de geração de emprego e renda da prefeitura, que hoje atende 1.200 pessoas", disse.

Fonte: Costa (2004).

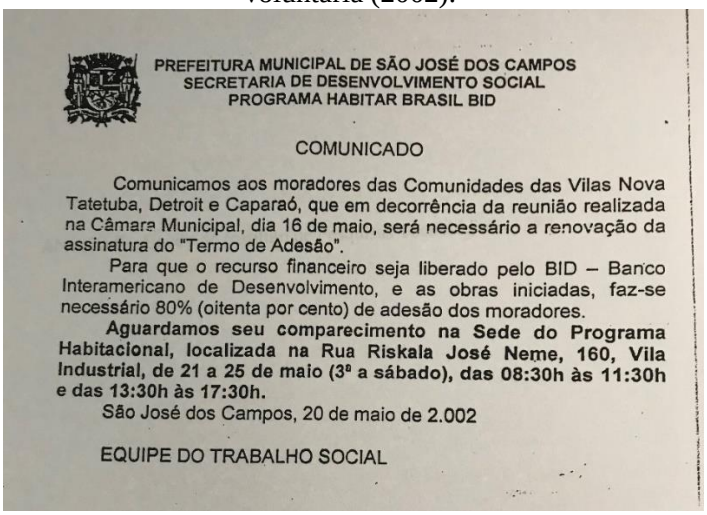
No ano de 2000, a comunidade contava com 170 construções, abrigando uma população de 686 pessoas (ROSA FILHO, 2000, p. 69) em 223 núcleos familiares (ABREU, 2011, p. 44).

Com a proibição de qualquer intervenção na área e considerando o inevitável crescimento dos núcleos familiares, não demorou para que as condições de habitabilidade das construções se deteriorassem, retroalimentando a justificativa inicialmente apresentada de precariedade das construções e das condições de vida da população.

Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma intensa campanha nas comunidades para obter a adesão voluntária dos moradores ao programa habitacional, uma vez que as políticas operacionais do BID para concessão do financiamento ao projeto obrigavam a adesão voluntária mínima de 80% dos moradores.

A exigência foi publicizada em comunicado enviado às três comunidades, abaixo reproduzido.

Figura 18 - Comunicado oficial convocando os moradores a assinarem o termo de adesão à remoção voluntária (2002).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROGRAMA HABITAR BRASIL BID

COMUNICADO

Comunicamos aos moradores das Comunidades das Vilas Nova Tatetuba, Detroit e Caparaó, que em decorrência da reunião realizada na Câmara Municipal, dia 16 de maio, será necessário a renovação da assinatura do "Termo de Adesão".

Para que o recurso financeiro seja liberado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, e as obras iniciadas, faz-se necessário 80% (oitenta por cento) de adesão dos moradores.

Aguardamos seu comparecimento na Sede do Programa Habitacional, localizada na Rua Riskala José Neme, 160, Vila Industrial, de 21 a 25 de maio (3ª a sábado), das 08:30h às 11:30h e das 13:30h às 17:30h.

São José dos Campos, 20 de maio de 2.002

EQUIPE DO TRABALHO SOCIAL

Fonte: Associação de Favelas de SJC

Uma primeira tentativa de resistência organizada foi desenvolvida por um grupo de moradores:

> FRAN - [...] Eu e a A. saímos de porta em porta batendo, de duzentas, é, de duzentas e vinte e três famílias, cento e dezenove falava da resistência. Eu não sei se eu ainda tenho esse abaixo-assinado lá em casa, cento e dezenove não queriam, queriam ficar não queriam ir pra lá, só que quando houve essa questão da, da pessoa ter dignidade de ter uma casa de ter um correio...
> ISA – endereço
> FRAN – entregando correspondência na sua porta, de ter um endereço né, pra as assistentes sociais isso era uma dignidade que ali não tinha, existia sim dignidade ali, existia ali dentro porque a gente tinha telefone, a gente tinha, tinha orelhão na rua, é, até o pessoal do pronto socorro conhecia todo mundo ali.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 309-311)

Segundo relato dos moradores, o método de persuasão adotado pelos agentes públicos para obter a adesão ao programa de desfavelização envolvia a abordagem preferencial de mulheres e crianças, com utilização de ameaças de destruição das moradias com as pessoas dentro.

> SOUZA – A pior coisa que aconteceu foi quando a prefeitura mandou a assistente social pra lá fazer terrorismo. Isso foi uma das pior coisa. Você saía pra trabalhar, você não sabia se você ficava trabalhando ou se ficava pensando na sua casa.
> SOUZA – Nas crianças...
> FRAN – Criança...
> ISA – Não, e fora fazer reunião só com as mulheres, né? Aterrorizava as crianças.
> SOUZA – Que ela chegava ...ela falava pras mulher lá, se a pessoa, se a mulher não saísse, a ..., por exemplo, a máquina ia entrar lá na casa dela, ia derrubar ela, meter o trator com todo mundo lá dentro. Então ela esperava ou as os, por

> exemplo, os pais sair pra falar essas coisa pros, por exemplo, não só pras mulher, mas pras crianças também. (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 970-974)
>
> ISA – A L., ela vivia falando: aí, a máquina vai passar, né? a L.., a J...
> PESQUISADOR 1 – isso as assistentes sociais?
> ISA – As assistentes sociais.
> LAMARCA – É.
> ISA - Aí uma vez falou assim: ô mãe...
> FRAN – Mas isso aconteceu.
> LAMARCA - Mas isso aconteceu.
> ISA - passou aqui deixou recado que a máquina vai passar e vai derrubar a nossa casa.
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 981-988)

A estratégia surtiu o efeito esperado, tendo sido alcançada a adesão de 86% das famílias, em junho de 2002, segundo relatado no Ofício nº 142/02 – GP, de 27 de junho de 2002, enviado pelo Prefeito Emanuel Fernandes ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em resposta a uma solicitação do Deputado Ricardo Simões, para que recebesse uma comissão de moradores da comunidade.

Em janeiro de 2004, quatro anos após o início da intervenção urbana na comunidade, quando a localidade contava com 250 núcleos familiares, os moradores que se recusaram a sair voluntariamente da Vila Nova Tatetuba foram removidos, por força de decisão judicial (ação demolitória nº 0521888-81.2003.8.26.0577, 2ª Vara Cível de São José dos Campos[83]), para o bairro Jardim São José 2 (SÃO PAULO, 2003)

Uma primeira tentativa de eliminação da comunidade, pela via judicial, teve início no ano de 1998, ocasião em que os sucessores de José Ferreira de Almeida propuseram ação de reintegração de posse em face de Geralda Lourdes Oliveira e quatro outros réus, reivindicando toda a área ocupada pela comunidade (SÃO PAULO, 2003).

Naquela ação possessória, o autor alegava que o imóvel teria sido invadido, há aproximadamente cinco anos, passando a ser ocupado por casebres que serviriam de moradia aos "invasores".

A linha defensiva adotada pelos ocupantes na disputa jurídica travada no processo de reintegração baseou-se na existência de tempo de posse suficiente para aquisição da área por usucapião.

A ação tramitou em primeira instância por sete anos, até que, no ano de 2005, foi extinta por perda superveniente do interesse processual, já que o objetivo perseguido pelo autor da ação

[83] Posteriormente, com a criação das varas da fazenda pública, o processo foi redistribuído à 2ª Vara da Fazenda Pública de São José dos Campos.

possessória havia sido atingido pelos efeitos materiais da ação demolitória proposta pelo Município de São José dos Campos, onde o ente federativo obteve uma liminar para desocupação da área, com fundamento na existência de risco iminente de desmoronamento/desabamento das construções existentes.

Isto porque, em 18 de dezembro de 2003, após o proprietário não obter êxito em reintegrar-se liminarmente na posse do imóvel, o Município de São José dos Campos ajuizou ação demolitória cumulada com pedido de desocupação de pessoas e coisas, reivindicando a tutela antecipada, em face de 53 moradores da Vila Nova Tatetuba que teriam se recusado, injustificadamente, a aderir de forma espontânea ao Programa Casa da Gente.

A cena descrita na inicial apresentava uma situação de risco iminente das habitações da comunidade, justificando a necessidade da medida para proteção da integridade física dos próprios ocupantes, proporcionando uma melhora na qualidade de vida dos atingidos:

> Visando favorecer cidadãos joseenses de baixa renda, que atualmente dispõem de moradias precárias, situadas em áreas de alto risco, o município-autor idealizou o projeto habitacional que nomeou "Casa da Gente".
>
> [...]
>
> O público-alvo desse programa social são os ocupantes das áreas onde se encontram instalados núcleos de unidades habitacionais precárias, irregulares, sem infra-estrutura e saneamento adequados, conhecidos por favelas da Nova Detroit, Caparaó e Nova Tatetuba (ou Regaço).
>
> Os ocupantes dos núcleos denominados favelas da Nova Detroit e Caparaó aderiram unânime e espontaneamente ao programa, reconhecendo que a mudança a ser empreendida constitui-se em um passo necessário para gerar uma melhor qualidade de vida.
>
> Isso é situação inconteste. Aqueles que atualmente encontram-se em imóveis precariamente erigidos, sem condições adequadas de saneamento e higiene têm, enfim, chance de vir a residir em conjunto habitacional planejado que conta com creche, centro comunitário, quadra poliesportiva e quadra de areia, unidade básica de saúde e escola de ensino fundamental (doc. 01).
>
> Inquestionavelmente a nova situação representa uma melhora na qualidade de vida dessa população até então marginalizada. (SÃO PAULO, 2003, fls. 8-9). (Grifos no original)

A narrativa apresentada na petição inicial da ação demolitória constrói um jogo de contrastes, opondo a situação de aparente caos (moradias precárias, situadas em áreas de alto risco, sem saneamento e higiene) ao prometido paraíso (bairro planejado, creche, centro comunitário, UBS, quadra de areia etc.).

O discurso do poder público desespacializa a narrativa, reforçando a ideia do resgate da população das garras da sua própria ignorância, traça-se um quadro esquemático e extremamente simplificado da situação, atribuindo aos próprios moradores a responsabilidade pelo estado de coisas em que se encontravam.

A construção retórica é reforçada a partir da tese de "recusa injustificada" de alguns moradores em aderir ao programa de desfavelização.

> Não obstante essa realidade, os órgãos técnicos do município anotaram uma resistência injustificada por parte de alguns dos ocupantes da favela Nova Tatetuba (ou do Regaço), onde a adesão não foi total.
> Das 250 (duzentas e cinquenta) famílias cadastradas, 45 (quarenta e cinco) resistem à transferência, informando não pretenderem se retirar da área, embora notificados (doc. 02), sob diversas alegações (Idem).

A avaliação sobre a "justeza" dos motivos da recusa não foi submetida ao crivo do Judiciário, uma vez que não foram sequer mencionadas na exposição inicial, que se limitou a informar que a recusa era baseada em "diversas alegações".

Em virtude da recusa injustificada, a medida de força se imporia:

> Embora a área onde estejam instaladas seja particular – o que a uma primeira vista retiraria a legitimidade do município em tentar a remoção compulsória – motivos há, **de ordem pública**, que autorizam o município a formular o presente pedido ante a resistência de tais famílias. (Ibidem) (Grifos no original).

Os motivos de ordem pública alegados pelo município assentavam-se em dois eixos: (a) irregularidade insanável das edificações; e (b) risco de desabamento/deslizamento.

Em relação ao primeiro eixo, o município alegava que as moradias teriam sido erigidas de forma totalmente irregular, em área de talude, e "os poucos imóveis de alvenaria não contam com alicerce apropriado e a grande maioria das unidades são 'barracos' e não propriamente uma residência"[84] (idem, fl. 10).

A contraposição entre *barraco* e *residência* expõe o conteúdo discriminatório do discurso utilizado pelo poder público em relação à população local. Enquanto *barraco* refere-se à tipologia da construção, associada às técnicas rudimentares de autoconstrução, apontando situação de precariedade de direitos, o termo *residência*, encontra ampla proteção jurídica, referindo-se às relações de fato entre pessoa titular de direitos e o local de moradia.

O segundo eixo argumentativo referia-se à situação de alto risco das construções, com existência de risco iminente de desabamento/deslizamento.

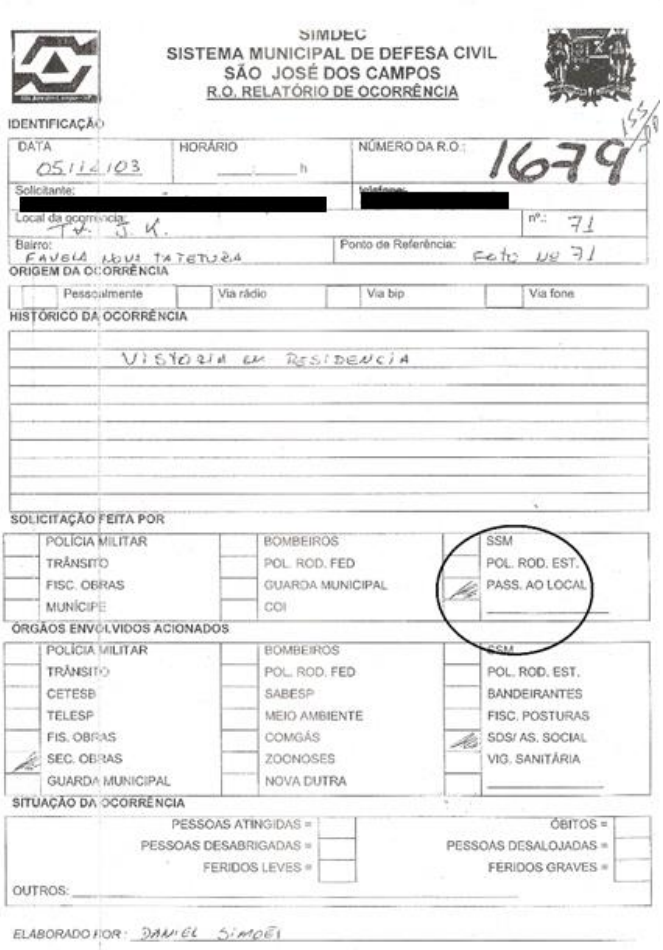
A conclusão de irremediabilidade da situação dos imóveis dos moradores resistentes é justificada em laudo produzido pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas, no ano de 2000 e em

[84] Tal afirmação não foi confirmada pela perícia realizada pelo IPT que de vinte e nove casas avaliadas, vinte e sete eram de alvenaria, uma casa de madeira mista com alvenaria e apenas uma exclusivamente de madeira ou Madeirit. Também destoa do levantamento feito por Reschilian & Santos (2014), referenciado linhas atrás, que dão conta que a maior parte dos imóveis da comunidade eram de alvenaria.

laudos individuais produzidos pela Defesa Civil Municipal, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão.

Os laudos individuais, denominados "Relatórios de Ocorrências" foram todos produzidos no dia 05 de dezembro de 2003, treze dias antes do ajuizamento da ação demolitória[85], constando em todos os laudos a informação de que resultaram de passagem pelo local, sem provocação de nenhum outro órgão oficial, conforme pode-se ver na figura 19, abaixo.

Figura 19 - Relatório de Ocorrência da Defesa Civil Municipal (2003).



SIMDEC
SISTEMA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
R.O. RELATÓRIO DE OCORRÊNCIA

IDENTIFICAÇÃO

DATA	HORÁRIO	NÚMERO DA R.O.:
05/12/03	___:___ h	1679

Solicitante: [redacted] Telefone: [redacted]
Local da ocorrência: R. J. K. nº: 71
Bairro: FAVELA NOVA TATETUBA Ponto de Referência: Fundo do 71

ORIGEM DA OCORRÊNCIA
Pessoalmente | Via rádio | Via bip | Via fone

HISTÓRICO DA OCORRÊNCIA
VISTORIA EM RESIDENCIA

SOLICITAÇÃO FEITA POR

POLÍCIA MILITAR	BOMBEIROS	SSM
TRÂNSITO	POL. ROD. FED	POL. ROD. EST.
FISC. OBRAS	GUARDA MUNICIPAL	PASS. AO LOCAL
MUNICIPE	COI	

ÓRGÃOS ENVOLVIDOS ACIONADOS

POLÍCIA MILITAR	BOMBEIROS	SSM
TRÂNSITO	POL. ROD. FED	POL. ROD. EST.
CETESB	SABESP	BANDEIRANTES
TELESP	MEIO AMBIENTE	FISC. POSTURAS
FIS. OBRAS	COMGÁS	SOS/ AS. SOCIAL
SEC. OBRAS	ZOONOSES	VIG. SANITÁRIA
GUARDA MUNICIPAL	NOVA DUTRA	

SITUAÇÃO DA OCORRÊNCIA

PESSOAS ATINGIDAS =	ÓBITOS =
PESSOAS DESABRIGADAS =	PESSOAS DESALOJADAS =
FERIDOS LEVES =	FERIDOS GRAVES =

OUTROS:

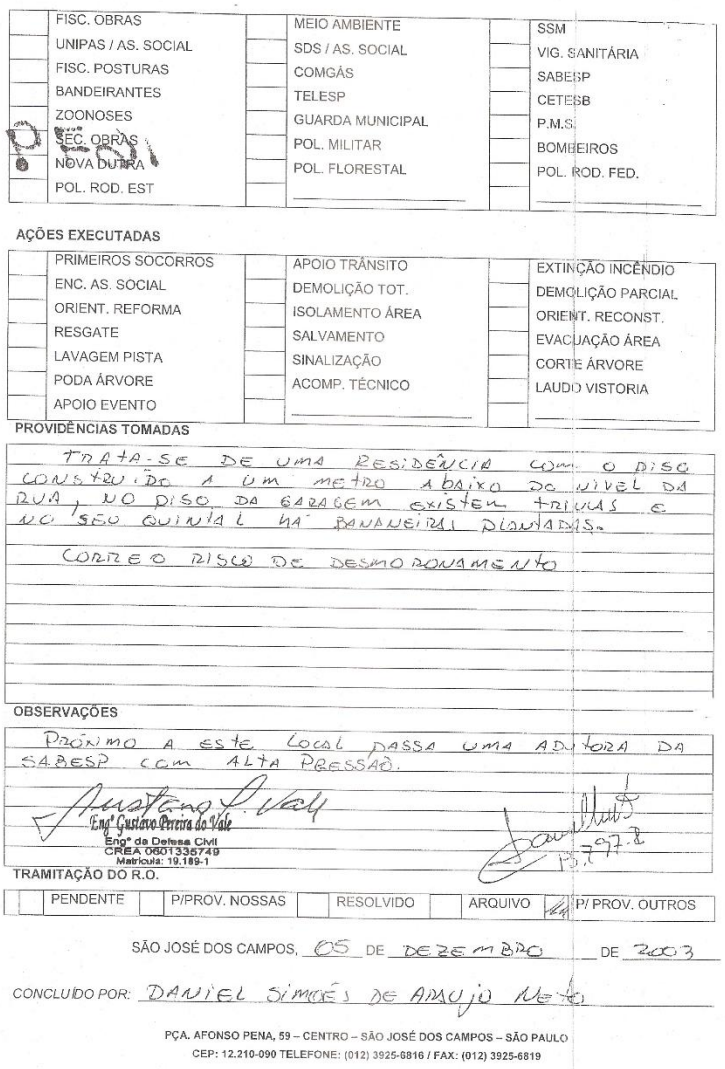
ELABORADO POR: DANIEL SIMÕES

Fonte: Comissão de Moradores da Vila Nova Tatetuba.

Todos os relatórios apontavam o risco de desmoronamento e, ou, deslizamento (v., exemplificativamente, a Figura 20, relativa ao R.O. 1679), utilizando como fundamento a existência de trincas, construção abaixo do nível da rua e plantio de bananeiras como causas do alegado risco iminente.

[85] Veremos, adiante, que esta prática se repetirá no caso da comunidade do Banhado.

Figura 20 - Relatório de Ocorrência da Defesa Civil Municipal (2) (2003).



	FISC. OBRAS		MEIO AMBIENTE		SSM
	UNIPAS / AS. SOCIAL		SDS / AS. SOCIAL		VIG. SANITÁRIA
	FISC. POSTURAS		COMGÁS		SABESP
	BANDEIRANTES		TELESP		CETESB
	ZOONOSES		GUARDA MUNICIPAL		P.M.S.
	SEC. OBRAS		POL. MILITAR		BOMBEIROS
	NOVA DUTRA		POL. FLORESTAL		POL. ROD. FED.
	POL. ROD. EST				

AÇÕES EXECUTADAS

	PRIMEIROS SOCORROS		APOIO TRÂNSITO		EXTINÇÃO INCÊNDIO
	ENC. AS. SOCIAL		DEMOLIÇÃO TOT.		DEMOLIÇÃO PARCIAL
	ORIENT. REFORMA		ISOLAMENTO ÁREA		ORIENT. RECONST.
	RESGATE		SALVAMENTO		EVACUAÇÃO ÁREA
	LAVAGEM PISTA		SINALIZAÇÃO		CORTE ÁRVORE
	PODA ÁRVORE		ACOMP. TÉCNICO		LAUDO VISTORIA
	APOIO EVENTO				

PROVIDÊNCIAS TOMADAS

TRATA-SE DE UMA RESIDÊNCIA COM O PISO CONSTRUÍDO A UM METRO ABAIXO DO NÍVEL DA RUA, NO PISO DA GARAGEM EXISTEM TRINCAS E NO SEU QUINTAL HÁ BANANEIRAS PLANTADAS.

CORRE O RISCO DE DESMORONAMENTO

OBSERVAÇÕES

PRÓXIMO A ESTE LOCAL PASSA UMA ADUTORA DA SABESP COM ALTA PRESSÃO.

Engº Gustavo Pereira do Vale
Engº de Defesa Civil
CREA 060133674?
Matrícula: 19.189-1

TRAMITAÇÃO DO R.O.

	PENDENTE		P/PROV. NOSSAS		RESOLVIDO		ARQUIVO	X	P/ PROV. OUTROS

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 05 DE DEZEMBRO DE 2003

CONCLUÍDO POR: DANIEL SIMÕES DE ARAÚJO NETO

PÇA. AFONSO PENA, 59 – CENTRO – SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – SÃO PAULO
CEP: 12.210-090 TELEFONE: (012) 3925-6816 / FAX: (012) 3925-6819

Fonte: Comissão de Moradores da Vila Nova Tatetuba

Os laudos elaborados pela Defesa Civil Municipal seriam contraditados, posteriormente, em princípio, por técnicos do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e, posteriormente, também pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT.

O primeiro estudo, assinado pelo professor João Sette Withaker Ferreira, da FAUUSP, aponta diversas inconsistências e contradições nos relatórios de Ocorrências utilizados para justificar o risco iminente, dentre as quais destaca-se a necessidade de individualização da situação de cada imóvel

> A petição baseia-se em laudo elaborado pela Defesa Civil, que aponta, para a totalidade das casas vistoriadas, invariavelmente as mesmas conclusões: ‘risco de desmoronamento’, ou ‘risco de deslizamento’.

> Embora não se questione aqui o esforço despendido pela defesa civil, cujo papel imprescindível deve sempre ser ressaltado, nem a qualidade do trabalho realizado, cabe observar que laudos visando demonstrar situações de risco devem ser o menos genéricos possível, analisando a situação de cada imóvel em potencial situação de risco com grande nível de detalhes técnicos. No caso apresentado, trata-se aparentemente de um pré-diagnóstico, visando levantar as condições gerais de moradia, mas que não dá informações suficientes para uma análise precisa da situação de cada imóvel em termos estruturais e geotécnicos, e sim apenas das condições e aparência externas de cada um (LABORATÓRIO..., 2004) (grifos no original)

Sobre o laudo retratado na Fig. 20, o parecer do LABHAB afirma

> o nível da construção da moradia, citado no laudo, não incide obrigatoriamente em risco de desmoronamento, assim como a existência de trincas no piso (que tipo de trinca? Da laje? Do revestimento apenas?), e menos ainda a existência de plantas, que ao contrário tendem até a "segurar" o solo em situações de alta declividade. Embora não se possa aqui, pela precariedade do laudo e das informações disponíveis, negar qualquer risco eventual, é importante frisar que caberia, em um laudo tecnicamente mais detalhado, apontar a natureza dessas trincas, suas dimensões, uma análise precisa do terreno, das condições de declividade e do tipo de solo do lote (LABORATÓRIO..., 2004).

O segundo estudo foi realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT por requisição judicial e teve por base visita técnica ao local, ocorrida nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2004. Naquela ocasião, foram vistoriadas 32 casas, sendo que duas casas já haviam sido demolidas, após a desocupação.

O laudo do IPT constatou que a declividade geral do terreno era considerada baixa (10 a 17 graus), sendo que, em alguns pontos localizados, o talude do aterro possuiria inclinação de 25 a 30 graus[86], contrariando a alegação do município de que "a área é de talude (terreno inclinado), não adequada para edificações na forma como atualmente se apresenta" (SÃO PAULO, 2003).

Apontou ainda que os recalques existentes no terreno decorreriam da falta de compactação do material utilizado no aterro (INSTITUTO DE PESQUISAS..., 2004, p. 4).

A avaliação do risco efetuada pelo IPT levou em consideração a identificação das condições geológico-geotécnicas e a tipologia das casas.

O tipo de solo, a declividade e indícios de instabilidade foram os parâmetros utilizados para atribuição do grau de risco qualitativo derivado das condições geológico-geotécnicas de cada moradia.

[86] A Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/76) em seu art. 3º, parágrafo único, inciso III, estabelece a proibição de parcelamento em terrenos com declividade igual ou superior a 30 graus.

Já para avaliação da tipologia das moradias levou-se em conta o material utilizado na construção, a presença de componentes estruturais e existência de indícios de esforços solicitantes na edificação.

A combinação desses resultou na determinação do nível de risco atribuído às moradias, conforme figura 21, abaixo (INSTITUTO DE PESQUISAS..., 2004, p. 7):

Figura 21 - Cópia da tabela de Classificação dos Níveis de Risco das moradias da Vila Nova Tatetuba (2004).

IPT
Instituto de Pesquisas Tecnológicas

Parecer Técnico Nº 9 084-301 - 7/80

Tabela 5 – Nível de risco atribuído às casas.

Nº	Proprietário	Avaliação da edificação	Avaliação da encosta/talude	Risco
4		T1	E1	Sem risco
7		T1	I2	Risco Alto
20		T1	I	Risco Médio
26		T1	E	Sem risco
24		T1	E	Sem risco
29		T2	I1	Risco Muito Alto
34		T1	E	Sem risco
48		T1	E2	Risco Baixo
54		T1	I	Risco Médio
58		T1	E1	Sem risco
60		T1	I	Risco Médio
61		T1	I	Risco Médio
71		T2	E2	Risco Médio
79		T2	E1	Risco Baixo
137-A		T2	E	Risco Baixo
208		T1	I	Risco Médio
212		T1	E	Sem risco
214		T1	E2	Risco Baixo
3		T1	E2	Risco Baixo
27		T1	E	Sem risco
57		T	I1	Risco Médio
60A		T1	I1	Risco Muito Alto
78		T1	I2	Risco Alto
228-A		T1	I	Risco Médio
101-B		T3	I1	Risco Muito Alto
63 casa C2		T1	E1	Risco Alto
210		T1	I1	Risco Alto
S/N		X	I1	—
33		X		—
59		X	I1	—
108		T1	E	Sem Risco
190/191		T4	I	Risco Muito Alto

Fonte: Instituto de Pesquisas Tecnológicas (2004).

As conclusões do IPT sobre o risco dos imóveis existentes na comunidade não confirmaram o quadro caótico e de iminente ruína de todo o bairro, conforme traçado pela municipalidade:

> A encosta, onde se localizam as casas vistoriadas, não apresenta indícios de ruptura de médio a grande porte.

> O risco potencial refere-se geralmente aos terrenos com aterros, cujo processo construtivo não foi bem executado e que, na maioria das situações, encontram-se nos fundos das casas, feitos basicamente por duas razões: regularização do terreno visando à construção e/ou prolongamento do terreno, além do necessário, a fim de aumentar a área do quintal nos fundos da casa.
> Todos os casos considerados como de risco muito alto e alto (casas 7, 29, 60-A, 78, 109-B, 63 casa 2, 210, 190/191) estão relacionados à condição do aterro, com exceção da casa de número 190/191, em que há risco potencial devido à edificação ser precária em termos construtivos (INSTITUTO DE PESQUISAS..., 2004, p. 7-8).

O estudo também apresentava sugestões para solução do problema, demonstrando a desnecessidade da medida extrema de remoção:

> Os casos considerados de risco baixo a médio são situações que requerem algum cuidado com a manutenção dos aterros, sendo fundamental a implantação de um sistema de drenagem superficial.
> Tendo em vista que os riscos altos e muito alto são localizados pontualmente e restrito a algumas casas, conclui-se que o terreno como um todo não apresenta risco geotécnico de grandes movimentos de massa (solo).
> Todos os casos descritos têm solução mediante intervenções simples, visando à minimização dos riscos assinalados (INSTITUTO DE PESQUISAS..., 2004, p. 8).

O laudo é concluído com a ressalva de que a avaliação de riscos possui um enfoque dinâmico e não adoção das medidas profiláticas recomendadas poderia vir a comprometer a estabilidade do terreno.

As contranarrativas apresentadas pelos laudos técnicos produzidos a pedido dos moradores que resistiram (FAU/USP e IPT) não foram suficientes para infirmar as declarações contidas nos relatórios de ocorrência produzidos pela Defesa Civil municipal perante o judiciário.

Ao contrário da linha de atuação adotada na ação possessória, quando foram indicados 38 advogados para a defesa dos moradores da Vila Nova Tatetuba, na ação demolitória, a Procuradoria de Assistência Judiciária - PAJ[87] assumiu integralmente a defesa dos 53 moradores acionados pela municipalidade.

No dia 22 de dezembro de 2003, ou seja, quatro dias após a propositura da ação demolitória, a liminar postulada pela Prefeitura foi concedida, determinando a saída de todos os moradores, com a preservação das construções ali existentes.

[87] Até a criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, a Procuradoria de Assistência Judiciária, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, era o órgão estatal incumbido de prover a assistência judiciária à população hipossuficiente.

A retirada dos moradores que aderiram voluntariamente ao programa de transferência para o Jardim São José 2 ocorreu no período de 17 a 21 de dezembro de 2003.

Assim, quando teve início o cumprimento da ordem de desocupação forçada, na manhã do dia 30 de dezembro de 2003, já havia ocorrido a retirada da maior parte das famílias que tinham aceitado a proposta de remoção e autorizado a demolição de suas casas[88].

O final do mês de dezembro de 2003 marcaria, portanto, a extinção da comunidade na forma que até então existira.

A tomada do território pelo Estado marca a bifurcação dos caminhos de seus ocupantes: uma parte seguiria para o Jardim São José 2 e a outra iria buscar abrigo em um galpão abandonado da Rede Ferroviária Federal localizado nas proximidades do antigo bairro.

4.2.2 A desocupação da Vila Nova Tatetuba

Nas lembranças dos que resistiram à desocupação, aquele dia 30 de dezembro[89] teria começado como um outro dia qualquer.

O início da operação ocorreu no meio da manhã e não ao amanhecer, como é comum nesses tipos de ação policial. Em razão disso, muitas pessoas se encontravam fora da comunidade naquele momento, sendo pegas de surpresa com a operação militar.

Os termos do relato do procurador da PAJ que atuou no caso dão a dimensão do vivenciado pelas famílias naquela manhã de terça-feira:

> Inúmeras casas estão ocupadas nesta manhã apenas por crianças uma vez que seus pais saíram para trabalhar nas primeiras horas da manhã e alguns inclusive retornarão apenas daqui a alguns dias, já que estão trabalhando em área rural.
> Como é rotineiro nas classes sociais mais baixas, como é o caso dos réus, muitos foram forçados a deixar seus filhos sozinhos e, quando retornarem para casa, receberão a notícia que os mesmos foram removidos subitamente para um outro local que é desconhecido deles.
> Assemelhar esta cena àquela vista em muitos filmes que tratam do nazismo, onde pessoas eram repentinamente jogadas em um trem com destino desconhecido pelos parentes atônitos, não é um exagero (SÃO PAULO, 2003).

A ação não foi precedida de nenhum aviso à comunidade, tampouco houve registro de ter sido oportunizada a desocupação voluntária, segundo relatam os moradores.

Os que tentavam voltar para o território ocupado eram impedidos:

---

[88] Aos moradores que aceitassem a realocação era imposta a condição de autorizar a demolição de sua casa para receber uma unidade habitacional no Jardim São José 2.

[89] A despeito de todos os registros apontarem que o início da desocupação forçada teria ocorrido no dia 30 de dezembro de 2003, os participantes da roda de conversa fazem referência ao dia 23 de dezembro, data da concessão da liminar, associando a desocupação à véspera do Natal e não do Ano Novo.

> CATU - [...] eu tava trabalhando aqui no Jardim Oriente, quando a Tata me ligou e eu saí sem rumo, vim chorando dentro do ônibus sem saber o que fazer, porque quando chegou na entrada do morro, o ônibus não podia entrar ali, ele teve que entrar na estrada da Marson e eu desci a pé, quando os policiais tavam lá não queriam me deixar entrar, mas aquela hora pela minha mulher e pelos meus filhos eu matava ou morria mas que eu ia enfrentar eu ia e vieram um casal de amigo que mora lá no Campo de São José e tirou os dois né, Tata? Vieram buscar nossos filhos da mesma maneira que eu, entraram, enfrentaram, e falou, não, nós vamos, entendeu, aí eu mais elas, mas ela falou nós vamos enfrentar né. Tirar nossos filhos pra que eles não assistam tanta covardia do poder público, entendeu e nós enfrentamos com coragem, nós fomos pra...
> TATA – Pra igreja.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 13-14)

Após o cercamento do bairro pela polícia, os moradores resistentes procuraram refúgio na igreja católica que existia na comunidade.

Fran e Souza relatam as experiências vivenciadas naquele dia:

> FRAN - [...] quando a assistente social bate na minha porta, eu falo de mim, porque os outros ela já tinha passado nos outros, já tinha passado no meu tio e aí veio na minha casa, quando ela bateu na minha ca.., na minha porta, ela falou pra mim assim: - ah, você tem meia hora, você tem até meio dia pra subir lá em cima na casa amarela e assinar sua casa nos, no Jardim São José. Eu falei: - como assim? eu não vou fazer decisão nenhuma se o meu marido não tiver a par do que eu vou fazer, falei pra ela né, ela falou assim, então conversa com ele, vocês tem até meio dia pra subir lá, senão vocês vão sair de uma forma ... é... trágica, né?

> FRAN - [...] quando foi onze e meia, a tropa de choque chegou, a tropa de choque chegou, eu já tava com as minhas meninas com um pouquinho de documento dentro da bolsa, os documentos delas e os meus, já tava dentro da bolsa e nesse momento eu catei um copinho, um copinho que era da R. quando ela tinha oito meses, pus dentro do, da, da bolsa também, vou levar esse copinho que eu não sei o que vai acontecer daqui pra lá né, meu marido fechou a casa e nós entramo tudo na igreja e a, o pessoal é pra entrar na igreja, é pra entrar na igreja, entramos na igreja e lá na igreja, teve um momento que o negócio tava tão quente que eu falei, meu marido vai lá em casa busca um ventilador, busca um ventilador pra pôr aqui, aí a esposa do P. tava desmaiando, a dona A. tava desmaiando, as criança tudo chorando e querendo comida porque ninguém tinha comido, não tinha nada lá dentro pra servir pra ninguém, era um refúgio né, aí até que quando o capitão gritou lá na porta que era pra gente sair, senão ele ia acabar com aquele ninho de rato, falou assim e eu não esqueço disso até hoje e aí a gente, o pessoal foi catando as imagens e a gente foi saindo né, fomos saindo e fomos pra prefeitura né e quando nós fomos lá que nós retornamos a nossa casa tava lacrada, tinha um lacre lá da justiça.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 325)

> SOUZA – O que, o que fazia é isso, a prefeitura, a polícia chegou... na verdade nós quando nós ficou sabendo que nós ia ser retirado, todo mundo, a maioria das pessoa saiu das casa e foi, nós concentrou tudo na igreja São Francisco, na capelinha São Francisco lá da, lá da comunidade lá do Morro do Regaço, então nós se juntou ali, foi ali que onde a tropa de choque chegou e...

> ISA – Perfilou
> SOUZA – E ali ela ficou, encurralou nós lá e dizendo que nós tinha que sair cê entendeu, cê imagina o dia inteiro ali naquele batidão naquela, naquelas é, o, o escudo deles, fan... pressionando a, pra nós sair e nós...
> PESQUISADOR 1 – Eles ficavam batendo no escudo, isso?
> SOUZA – Isso, direto. E aí a gente lá dentro, nós pensamo pô nós vamo sair ou vamo resistir? Nossa, nossa, nossa vontade é resistir, porque é nosso, é um direito nosso, mas como tinha muita criança, mulheres desmaiando tudo, a gente... o que que nós fizemo, nós,... acho que foi umas quatro hora da tarde, três e meia a quatro horas né?
> ISA – Não, às duas horas.
> SOUZA – Duas horas,
> ISA – Duas horas.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 38-45)

A partir do momento em que a assistente social - agindo como uma espécie de batedor do comboio que se aproximava - anuncia a irreversibilidade da desocupação, dando o ultimato para a saída dos moradores resistentes, há um curto lapso temporal para se decidir o que fazer.

O momento em que decidiram buscar refúgio na igreja representa um ponto de inflexão na história dessas pessoas e um marco na construção do projeto coletivo que se consolidaria nos doze anos seguintes.

O abrigo improvisado na igreja católica da comunidade, que se transformaria em trincheira para recomposição de forças e resistência organizada ao ataque dos agentes do Estado, instrumento da violência conservadora do direito (DERRIDA, 2018, p. 27), representou também uma tentativa de evocação à proteção divina, com criação de um escudo ético para constrangimento das forças policiais.

A intensa pressão psicológica, a violência moral representada pela qualificação dos moradores entrincheirados como sendo “ratos”, e as ameaças de iminente profanação daquele espaço sagrado, onde procuraram abrigo, evidenciam, antes, um certo improviso e a ausência de planejamento mais cuidadoso da operação militar, o que pode ser explicado pela célere tramitação processual, afinal, o lapso transcorrido entre o ajuizamento da ação (18/12/2003), a concessão da antecipação da tutela (23/12/2003) e a efetiva execução da ordem (30/12/2003) foi de apenas doze dias.

A tática adotada pelos moradores resistentes produziu resultados. Com a criação do impasse, houve tempo para articularem uma resposta jurídica ao ataque militar.

Acionados pelos moradores e por apoiadores, advogados populares acorreram ao local, tentando mediar o conflito e suspender a ordem de despejo, o que se tornara ainda mais complexo pelo fato de o Judiciário encontrar-se em pleno recesso[90].

Após resistirem por algumas horas no interior da igreja, os moradores sitiados decidiram sair do local em uma "procissão" improvisada (Figura 22). Carregando imagens católicas, saíram em fila indiana, em direção ao Paço Municipal onde acamparam.

> FRAN - [...] escolheram uma data cruel, né pra acabar com a gente, e nós largamo a tropa de choque lá, jamais eles imaginavam que a gente ia fazer aquilo, de sair todo mundo em procissão, e ir pra prefeitura. Quer dizer, de uma si..., de uma si..., de um momento massacrante, a gente ainda... Fênix, né, eclodiu, saiu de dentro do, do buraco lá, numa procissão, uma, uma foto marcante, ficou feio pra prefeitura aquilo, mas é, foi doído, e, e depois ainda, as famílias aceitar a ideia de não levar nada, largar tudo deles, a, a F. até hoje tem trauma disso, que ela largou o enxoval de anos dela, então quer dizer, foi muita história quebrada, né? e a gente conseguiu, nos trancos e barrancos, os caco, ainda se levantar e lutar, né, mas que foi doído, difícil essa retirada, foi.
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 1536-1537)

[90] O cumprimento de decisões dessa natureza durante o recesso do Judiciário pode proporcionar uma situação jurídica de vantagem ao Poder Público, pois dificulta o exercício da defesa na medida que, via de regra, impossibilita a revisão do julgado pelo Juiz Natural; submete-se às limitações dos plantões judiciários; e permite que eventuais recursos aos Tribunais Superiores sejam decididos pela Presidência dos Tribunais, oportunizando o conhecimento antecipado do julgador que proferirá a decisão e seu posicionamento em relação a determinado tema.

Figura 22 - Saída dos moradores em procissão (2003).

ValeParaibano

Vale do Paraíba, quarta-feira, 31 de dezembro de 2003

http://www.valeparaibano.com.br AVENIDA SAMUEL WAINER, 3.755 • SÃO JOSÉ DOS CAMPOS • ANO 51 • Nº 14.609 • R$ 1,25

S. José usa tropa de choque em remoção de favela na zona leste

Justiça exige saída de moradores que resistem à desfavelização; invasão na zona sul agrava crise

O juiz da 1ª Vara Cível de São José, Ricardo Pereira Júnior, concedeu liminar determinando a retirada imediata das 39 famílias que vivem no Morro do Regaço e resistem ao programa de desfavelização da prefeitura. O projeto prevê a remoção dos moradores da favela para casas populares na zona leste. Para cumprir a decisão judicial, foi montado ontem pela manhã um aparato de 'guerra', que contou com a Tropa de Choque da PM. A Justiça se baseou em laudos da Defesa Civil que alertavam para o risco de desmoronamento no local. À tarde, a reintegração de posse foi suspensa temporariamente.

INVASÃO - À noite, a crise habitacional na cidade se agravou com a invasão de cem casas que a prefeitura vinha construindo em parceria com a CDHU na zona sul. Os invasores alegam que não possuem renda para participar dos programas habitacionais.

Página 3

Fonte: S. José... (2003).

A batalha no campo jurídico estava apenas começando. No mesmo dia 30 de dezembro, a PAJ formulou pedido de suspensão da ordem de desocupação até o dia 05 de janeiro de 2004, pedido de trégua que foi acolhido pelo Judiciário, com base em argumentos humanitários.

A decisão que concedeu a liminar para desocupação das casas foi objeto de recurso interposto pela PAJ no último dia do ano de 2003. Entretanto, em razão do recesso de fim de ano do judiciário, até o dia 05 de janeiro de 2004, data programada para a retomada do

cumprimento da ordem, não havia sido apreciado o pedido de antecipação da tutela recursal, formulado pela PAJ nos autos do recurso interposto.

Em 05 de janeiro de 2004, em mais uma tentativa de reverter a ordem de desocupação, a PAJ formulou pedido de reconsideração da decisão que houvera concedido a tutela antecipada, apontando a inconsistência dos laudos que serviram de pretexto para concessão da ordem e postulando a realização de nova perícia.

O pedido de reconsideração foi negado, assim como o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo interposto, sendo a ordem cumprida no dia 07 de janeiro de 2004.

Fracassadas as tentativas de suspensão da ordem de desocupação no Judiciário, os moradores decidiram sair, voluntariamente, na noite do dia 06 de janeiro, abandonando seus pertences no local.

> SOUZA – ela não respeitou, ela destruiu. Aí então nós saiu no dia, nós, no dia vinte e três nós conseguiu, foi na prefeitura, conseguiu até o dia seis. Aí, no dia seis, aí, o que que nós decidimos, todo mundo junto. Que nós saísse, abandonasse as casas e deixasse por conta da prefeitura, ela que se, se virasse. Assim que a gente saiu, foi no dia sete, dia seis, é, foi, entrou na, no, na ocupação, no espaço Mario Kano, né? (Transcrição Roda Geral, Pos. 720)

Ao chegar ao local para cumprir a ordem de desocupação, na manhã do dia 07 de janeiro de 2004, as forças do Estado não encontraram qualquer resistência diante da tática adotada pelos moradores em não colaborar com o ato.

Com efeito, encontraram as casas sem os moradores, mas repletos de bens móveis e utensílios domésticos que seriam deixados sob a guarda do Município, levando às últimas consequências os termos da decisão judicial que determinara a desocupação dos imóveis, sem demolição, e atribuíra ao Município a função de depositário dos bens deixados pelos moradores. Os bens móveis, ferramentas de trabalho e utensílios dos moradores que recusaram o translado para o Jardim São José 2, foram levados para um galpão da Prefeitura, localizado no Parque da Cidade, e lá se deterioram, ensejando novas batalhas judiciais para reparação dos danos causados pela perda desses bens.

A necessidade de individualizar os bens encontrados em cada imóvel provocou um retardo no cumprimento da ordem de desocupação.

Assim, a Vila Nova Tatetuba foi completamente desocupada, por volta das vinte e uma horas e quarenta e cinco minutos daquele dia 07 de janeiro de 2004, segundo certificou o oficial de justiça responsável pelo cumprimento da ordem.

Figura 23 - Notícia sobre a desocupação voluntária dos imóveis

GERAL Vale do Paraíba, quinta-feira, 8 de janeiro de 2004

Habitação

Prefeitura retira resistentes da favela do Morro do Regaço

Casas das famílias contrárias ao programa de desfavelização de S. José são lacradas

Guilherme Codazzi
São José dos Campos

A Prefeitura de São José realizou na manhã de ontem a retirada das 39 famílias da favela Nova Tatetuba, conhecida como "Morro do Regaço", na zona leste da cidade, que se negavam a aderir ao programa de desfavelização, que prevê a transferência dos moradores para casas populares construídas no Jardim São José.

A reintegração de posse foi determinada por liminar expedida em favor da prefeitura pelo juiz da 2ª Vara Cível de São José, Ricardo Pereira Júnior, no dia 23 de dezembro de 2003, que determinava a retirada imediata das famílias devido ao risco de desabamento no local, atestado por laudos da Defesa Civil.

Para evitar um possível enfrentamento com os moradores resistentes, um "aparato de guerra" foi formado, com aproximadamente 30 homens, dez viaturas e duas motos da Polícia Militar, 12 soldados da Guarda Municipal, quatro carros da Defesa Civil e uma ambulância.

Ontem, as vielas da favela amanheceram vazias. Com medo de um possível confronto com a Tropa de Choque da PM, cerca de 150 moradores saíram da favela na noite de anteontem, deixando os bens e as casas, e passaram a noite abrigados em um terreno da rua Francisco Rafael, no centro de São José.

Como a maioria das casas estava vazia, muitas foram arrombadas a golpes de marreta por funcionários da prefeitura, a pedido dos oficiais de justiça, para retirada dos móveis.

"Fazemos uma listagem dos bens e colocamos a mudança no caminhão. Se o morador preferir ir para o Jardim São José nós enviamos a mudança para lá, senão a mudança vai para um galpão no Parque Industrial", disse o diretor de Habitação Popular da prefeitura, Massuo Kimura.

PREVENÇÃO - Após a retirada dos bens, as casas foram lacradas para evitar possíveis invasões.

No último dia 17, 210 famílias que moravam na favela e estavam cadastradas no programa de desfavelização foram transferidas para o Jardim São José. Segundo a Secretaria de Obras, na manhã de ontem outras três famílias aderiram ao programa.

"Vai ser melhor. Aqui o que mata é o preconceito", disse a dona-de-casa Cirlene Alves de Souza, que aderiu ao programa.

Cláudio Capucho

Funcionários da prefeitura retiram móveis e bens de moradores da favela Nova Tatetuba, na zona leste; abaixo, famílias resistentes ficam abrigadas em garagem no centro da cidade

Fonte: Codazzi, 2004.

4.3 Do Morro do Regaço ao Galpão da Rffsa: A Trajetória da Resistência Transescalar.

Ao abandonarem suas casas no Morro do Regaço, na noite de 6 de janeiro de 2004, os moradores resistentes foram acolhidos em um espaço cedido pelo vereador Mauro Kano, localizado na Rua Francisco Raphael, no Centro da Cidade. Lá permaneceram por vinte dias, até o dia 25 daquele mês, quando passaram a ocupar uma área abandonada pertencente à Rede Ferroviária Federal – RFFSA, localizada na Avenida Sebastião Gualberto, bairro Vila Maria, próximo à extinta comunidade de onde haviam sido expulsos.

Assim, nas primeiras horas do dia 25 de janeiro de 2004, as trinta e duas famílias resistentes adentraram a área abandonada da RFFSA, localizada a cerca de três quilômetros do Morro do Regaço.

Figura 24 - Notícia da ocupação do galpão da RFFSA (2004).

Vale do Paraíba, terça-feira, 27 de janeiro de 2004 — POLÍTICA — ValeParaibano - 3

Habitação Popular

Sem-teto invadem prédio em São José

Famílias expulsas de favela na zona leste ocupam galpão da RFFSA; MST engrossa a 'cruzada' por moradias

Guilherme Cedaz de Costa e Cláudio César de Souza
São José dos Campos

Em meio a uma onda de ocupação de áreas por militantes sem-teto em São José dos Campos, cerca de 150 antigos moradores da favela Nova Tatetuba invadiram na tarde de sábado um terreno da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), localizado na rua Sebastião Gualberto, na Vila Maria, no centro da cidade.

As famílias se negam a aderir ao programa de desfavelização da prefeitura, que prevê a transferência dos moradores da Nova Tatetuba, conhecida como Morro do Regaço, para casas populares construídas no Jardim São José.

Desde o dia 6, quando a favela foi desocupada, as famílias estavam abrigadas em uma garagem improvisada na rua Francisco Rafael, na região central.

Na tarde de sábado, os moradores deixaram o abrigo e caminharam em marcha até o terreno da RFFSA. "Foi a ocupação mais tranquila que eu já vi", disse o representante da CMP (Central de Movimentos Populares) na região, Cosme Vitor.

Na área, localizada próximo ao Parque da Cidade, o invasores ocuparam um galpão e um prédio que, de acordo com os moradores vizinhos ao terreno, estão abandonados há oito anos e seriam utilizados como ponto de prostituição e venda de drogas.

Além das famílias resistentes e de membros da CMP, cerca de 20 integrantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) de Taubaté e Tremembé permanecem na área, ajudando na segurança dos moradores.

O portão está trancado com um cadeado e uma guarita foi improvisada, para impedir a entrada de estranhos. "Ocupação urbana solução é a moradia", diz uma das faixas do movimento colocada do lado de fora do terreno. Preocupada com a onda de invasões, a prefeitura recorreu ontem à Justiça e obteve uma liminar para "proteger" 20 áreas públicas de eventuais ocupações (leia texto nesta página).

LIMPEZA - Ontem, os ocupantes iniciaram a limpeza e a pintura dos prédios, que estão com as paredes pichadas e não possuem energia elétrica, saneamento básico ou água.

De acordo com os invasores, a área foi ocupada por tempo indeterminado, até que a prefeitura solucione o problema de moradia das famílias.

"Ou nós voltamos para lá [Nova Tatetuba] ou vamos para outro lugar, para as casinhas [do Jardim São José] eu não vou. Eu vou até o final, nem que tenha que acampar na casa do prefeito", disse o autônomo Daniel Epifânio Gonçalves, 45 anos, que afirma ter investido R$ 9.000 na construção de sua casa na favela.

CADASTRAMENTO - De acordo com o representante da CMP, os moradores estão cadastrando diariamente famílias sem-teto e não descartam realizar novas invasões em áreas abandonadas da cidade.

"Temos várias áreas que poderiam ser ocupadas. São áreas municipais, federais que estão abandonadas e que serviriam para moradia popular."

REINTEGRAÇÃO - Segundo a assessoria de imprensa da Rede Ferroviária Federal, a estatal está ciente da invasão ocorrida sábado no prédio em São José e já acionou seu departamento jurídico para pedir a reintegração de posse da área. A empresa não informou quando o departamento jurídico pedirá a reintegração de posse da área.

Cláudio Vieira

SEM CONTROLE - Acima, barracos armados no acampamento dos sem-teto no Campo dos Alemães, zona sul de São José; à direita, moradores da favela ocupam galpão da RFFSA no meio norte da cidade

Movimento é político, diz prefeitura

São José dos Campos

O secretário de Governo de São José dos Campos, Eduardo Cury, afirmou ontem que a invasão do terreno da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), ocorrida sábado à tarde, é "parte de um movimento político que tem como objetivo atacar a administração do prefeito Emanuel Fernandes (PSDB)".

"Claramente foi um movimento político. Essas pessoas [invasores] têm casas prontas para morar no Jardim São José e não quiseram ir para lá. Como elas já têm casas para morar, esse movimento não é social e sim político", disse Cury, pré-candidato à prefeitura.

A secretária de Obras e Habitação, Maria Rita Singulano, afirmou que as famílias têm até o dia 2 de fevereiro para aderirem ao programa de desfavelização e se transferirem para as casas no Jardim São José.

De acordo com a prefeitura, apenas 34 famílias da favela Nova Tatetuba participaram da invasão.

"Depois do prazo, se os moradores não se transferirem, as casas serão ocupadas por outras famílias cadastradas pela prefeitura", disse a secretária.

Atualmente, a prefeitura possui 3.000 famílias cadastradas em seus programas habitacionais.

INVASORES - Entre os invasores, a palavra de ordem é "resistência". De acordo com a empregada doméstica Valdeci Souza Rodrigues, 41 anos, os invasores não irão aderir ao programa de desfavelização da prefeitura. "A gente vai ficar aqui até que o prefeito nos dê a nossa moradia. A gente não quer favor, quer nossa casa".

Efeito Colateral

Liminar proíbe ocupação de 20 áreas

Medo de novas invasões faz Prefeitura de São José recorrer à Justiça para 'proteger' terrenos públicos

São José dos Campos

Temendo novas invasões de áreas públicas, a Prefeitura de São José dos Campos acionou a Justiça e obteve ontem liminar que impede a ocupação de pelo menos 20 terrenos institucionais, comerciais e áreas verdes localizados na zona sul.

A maioria dos terrenos está situada no Campo dos Alemães, a menos de um quilômetro da área denominada como "Campão" e invadida por 150 famílias na semana passada. Também foram protegidas pela Justiça áreas no Dom Pedro I° e Dom Pedro 2°.

A liminar da ação impetrada pela prefeitura, denominada interdito proibitório, foi concedida pelo juiz-substituto da 1ª Vara Cível de São José, Ricardo Pereira

Com a decisão, as áreas passam a estar sob proteção judicial e, em caso de invasão, os ocupantes terão que pagar multa diária de R$ 2.000. "Como essas áreas ficam próximas ao terreno ocupado e cada dia aumenta o número de invasores, o risco de novas ocupações é muito grande. Por isso, decidimos nos antecipar à garantir na Justiça proteção para esses terrenos", disse o secretário de Assuntos Jurídicos, José Adécio Ribeiro.

Segundo ele, além da multa em caso de invasão, a Polícia Militar e a Guarda Municipal poderão retirar os ocupantes imediatamente sem necessidade de liminar de reintegração de posse.

Na última terça-feira, a ação da Guarda e da PM na desocupação de casas populares na zona sul resultou em 26 feridos e 5 prisões.

"Vamos impetrar nova ação, desta vez para proteger todas as áreas públicas do município."

REAÇÃO - O diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São José e um dos líderes da ocupação no Campo dos Alemães, Valdir Martins, o "Marrom", minimizou a ofensiva da prefeitura.

"Mapeamos 20 áreas públicas passíveis de ocupação, mas também temos como opção invadir terrenos estaduais, federais e até particulares. O juiz deveria proibir a fome, a falta de moradias e problemas na área de saúde em

Acampamento tem 1.800 pessoas

São José dos Campos

Enquanto a Prefeitura de São José não consegue retomar a área invadida no Campo dos Alemães, o número de famílias e barracas construídos no local aumenta a cada dia.

Segundo cadastro realizado pelos líderes da ocupação,

Fonte: Costa e Souza, 2004.

Figura 25 - Localização do Morro do Regaço e do galpão da RFFSA (2020).

Fonte: Google Maps® (adaptado pelo autor).

A ocupação da área ocorreu de forma planejada, como relata Isa:

> ISA – Mas a área, quem viu fui eu né, porque eu tava andando, eu tava, eu andei por ali por baixo, na, na Sebastião Gualberto, e vi aquele galpão enorme, né. E falei pro Lamarca: - tem uma área Lamarca, que eu acho que cabe todo mundo e é uma área boa, né, daí eu levei lá pra ver. Aí, nós chamamos o pessoal do MST e o pessoal do MST fez uma varredura, olhou o local, olhou e falou assim: não, aqui, o V. até que fez isso. Aqui é um local bom. É, e vamo, vamo ocupar aqui. Aí que eles deram assistência pra nós. Aí nós fomos pra São Paulo, que a gente era da CMP na época, era da Coordenação, eu e o Lamarca. Aí nós fomos lá, conversar com eles, pra, pra receber mais algumas instruções de como fazer, porque a gente nunca tinha ocupado. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 619)

Primeiro, teriam cogitado ocupar um prédio abandonado às margens do Banhado, mas a ideia foi descartada após a consulta aos membros da Central de Movimentos Populares – CMP, de São Paulo, que alertaram para as dificuldades de se administrar uma ocupação verticalizada:

> ISA – o pensamento era o prédio da Argon, mas aí o pessoal da CMP falou: - olha, tem que olhar como que tá lá. Daí nós fomos olhar e não tinha estrutura, né, porque os, os pre, nós poderíamos ficar até o primeiro andar, mas é... e tinha acontecido, antes, a ocupação do Dom Pedro. Aí, nós falamos assim: e se reintegrar lá, o pessoal vai querer todo mundo vir pra cá. Como é que nós vamos dar conta de todo mundo, né? Aí, e num, e não tinha os vão do elevador, era tudo aberto, e era muito aberto... (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 622)

As alianças com o MST e CMP proporcionaram o compartilhamento de técnicas de ocupação de territórios até então não dominadas pelos moradores da Vila Nova Tatetuba.

Auxiliaram também na consolidação do assentamento, na divisão das responsabilidades individuais e coletivas, na definição das formas de deliberação e no estabelecimento de critérios para a divisão do espaço físico entre eles.

Formou-se uma rede de apoio, composta por sindicatos, parlamentares e instituições religiosas[91], que deu suporte material para a consolidação da ocupação, com fornecimento de alimentação, colchonetes e materiais de construção para que fizessem as adaptações no espaço físico que acabavam de conquistar.

A ação seguiu um padrão de ação social comum nas ocupações na América Latina, cujo roteiro envolve organização prévia, ação planejada na escolha do local a ser ocupado, ação surpresa, acionamento de rede de apoio e elaboração de um discurso legitimador da ação (ZIBECHI, 2015, p. 42).

Inicialmente, não houve individualização de espaço para cada família:

> ISA - Foi mais de um mês, que nós começamos a dividir. Aí o pessoal foi comprar Madeirit, né, pra poder fazer a divisão. Quem tinha dinheiro, quem não tinha, a gente pediu nos sindicatos, enquanto isso, pra, pra poder consolidar quem muito nos ajudou, o sindicato dos condutores começou a mandar cesta básica, se, servidores...
> SOUZA – petroleiros...
> FRAN – Colchonete...
> ISA – Petroleiros, químicos, os sindicatos da região aqui, a maioria se mobilizou pra manter a gente lá, porque o pessoal não tinha nada, né, ninguém tinha nada, não tinha panela, foi refazendo a vida mesmo... (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 655-658)

A consolidação da ocupação em área de domínio da União acabou por se revelar um fator decisivo para obtenção de uma posição jurídica de vantagem nas negociações que se seguiriam no percurso que os levaria até o Jardim Brasília, destino final (até-agora) das famílias da Vila Nova Tatetuba.

Pode-se afirmar que a escolha do local para ocupação ocorreu mais por razões pragmáticas do que pela visão estratégica dos que estavam à frente do movimento. Entretanto, ao ocuparem um território que não poderia ser facilmente alcançado pelos tentáculos jurídicos da municipalidade, sem que houvesse a anuência prévia da União, promoveram um reequilíbrio

[91] Os participantes das rodas de conversa fazem referência aos sindicatos dos petroleiros, dos químicos, dos condutores, dos servidores, a alguns vereadores e a algumas organizações religiosas ligadas à igreja católica, como a Cáritas e as pastorais.

na correlação de forças, trazendo para a cena política um novo ator capaz de interferir no desfecho do caso[92].

A estratégia adotada pelos moradores, com a ocupação de um prédio federal, nas proximidades da área que originalmente habitavam, possibilitou o exercício de resistência em um território neutro, numa espécie de autoexílio, que permitia fugir ao alcance das autoridades locais, rearticular as forças de resistência, e, ao mesmo tempo, dar visibilidade à luta que empreendiam.

Lograram, assim, através de atuação transescalar, formar um escudo jurídico-político que lhes garantiria a permanência no galpão, o que se estenderia pelos próximos onze anos.

Enquanto as ocupações de áreas públicas municipais[93] eram rapidamente reprimidas e desfeitas com mobilização de amplo arsenal de medidas jurídicas e apoio de forte aparato militar, pouco poderia ser feito pelo Município em relação à área da RFFSA.

A recusa das autoridades em franquear aos moradores o acesso aos seus pertences que foram levados para o depósito municipal levou a PAJ a propor medida cautelar incidental[94], onde postulou a liberação de instrumentos de trabalho, cobertores, e outros objetos de pequeno volume pertencentes aos moradores da Vila Nova Tatetuba.

Somente em dezembro de 2004, os moradores desalojados foram autorizados a retirar seus objetos de pequeno porte do depósito municipal, após acordo obtido nos autos da medida cautelar, o que acabou não se concretizando pois os pertences acabaram por se deteriorar devido às condições inadequadas de armazenamento.

Após a perícia realizada pelo IPT, em março de 2005, houve nova tentativa de revisão da medida que determinara o despejo da população da Vila Nova Tatetuba, em arrazoado, onde se ressaltava as conclusões do estudo, em especial a inexistência de qualquer risco para, pelo menos, sete réus do processo.

O pedido de revogação da medida foi rejeitado sob o fundamento de que "o teor do laudo pericial não autoriza, em cognição sumária, pronta revogação da liminar, além do que foram os

[92] Não de pode desconsiderar que o período da desocupação coincide com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores e com a recente, à época, criação do Ministério das Cidades (2003) que viria a ser extinto em 18 de Junho de 2019 pelo governo de Jair Messias Bolsonaro.

[93] No mesmo dia da tentativa de desocupação forçada da Vila Nova Tatetuba (30/12/2003), um outro grupo promoveu a ocupação de casas da CDHU na zona sul da cidade. Este grupo seria rapidamente expulso das casas e passaria a ocupar uma área pública na mesma região. A tentativa de expulsão dessa área pública, sem ordem judicial, resultou numa batalha campal entre ocupantes e a Guarda Municipal. Ao saírem da área pública, as famílias ocuparam a área que viria a ser chamada de Pinheirinho.

[94] Autos nº 1829/04.

próprios requerentes que recusaram moradias oferecidas e edificadas pela Administração" (SÃO PAULO, 2003).

Nota-se, nesta decisão, que o discurso do representante do judiciário apresenta uma certa carga de censura aos moradores que recusaram a oferta de realocação em unidades habitacionais no Jardim São José 2. Se estavam alojados em condições subumanas em um galpão da Rede Ferroviária Federal era porque não teriam aceitado a moradia digna ofertada pela municipalidade no Jardim São José 2.

Assim, se, por um lado, o Laudo do IPT, aparentemente, lhes oferecia posição jurídica de vantagem no processo, diante da certeza técnica avalizada por renomado instituto de pesquisa, de que pelo menos sete imóveis não apresentavam qualquer risco, ou ainda, que a área, considerada em sua totalidade, não apresentava qualquer possibilidade de colapso iminente, por outro lado, a percepção de urgência do Judiciário obedecia outra escala dimensional, atribuindo preponderância aos Boletins de Ocorrência elaborados pela Defesa Civil Municipal.

A negativa de revisão da medida de urgência foi objeto de novo recurso, o qual também não obteve êxito.

A decisão que denegou o recurso considerou a ressalva final do laudo técnico produzido pelo IPT como justificativa suficiente e determinante para manutenção da decisão:

> Na verdade, não denota ser relevante a consideração reportada pelos agravantes, no sentido de que os imóveis não oferecem 'risco'. Este se torna relativo diante de tantos aspectos de irregularidade, pois, o laudo não exclui o risco integral (fls. 21) nas suas conclusões, tanto que expressa ao final: 'embora em alguns casos tenham sido considerados como risco nulo, os riscos devem ser avaliados sempre sob um enfoque dinâmico, pois, o loteamento carece de infra-estrutura básica e de fiscalização para construção. A inexistência de drenagem superficial, assim como a falta de ordenamento para lançamento de águas servidas, associadas à construção de fossas sépticas sem obedecer a critérios técnicos, poderá prejudicar a estabilidade do terreno, principalmente nos locais onde os aterros apresentam espessura menor (Agravo de Instrumento nº 422.698.5/0-00, p. 23).

Na nova leitura do órgão julgador de segundo grau, a causa preponderante, naquela ocasião, já não era mais a existência ou não de risco, mas o conjunto de irregularidades que não excluiriam o risco integral.

4.4 Do Galpão da Rffsa ao Jardim Brasília: A Trajetória da Conciliação

Não tardou para que os moradores da Vila Nova Tatetuba se dessem conta de que tinham sido atingidos por uma política pública de produção hegemônica do espaço, marcada pela gentrificação e segregação socioespacial, que era patrocinada por uma instituição financeira internacional, com a coparticipação das três esferas de poder, tendo por fim a qualificação da cidade para a competição por investimentos.

De forma quase intuitiva, perceberam a pouca efetividade de se prosseguir no enfrentamento exclusivo do poder local nos espaços convidados do direito oficial, e da necessidade de mobilização das diversas escalas de poder envolvidas na implementação da política pública, adotando uma estratégia transescalar de atuação, como definido por Vainer:

> A ideia central pode ser expressa como segue: qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos. Desta perspectiva, o que faz a força das corporações multinacionais está menos em sua globalidade que em sua capacidade de articular ações nas escalas global, nacionais, regionais e locais (VAINER, 2001, p.25).

Sem abandonar as arenas oficiais, os espaços convidados institucionais, sobretudo o positivismo jurídico de combate, os moradores resistentes decidiram buscar a responsabilização dos financiadores do projeto e das demais escalas de poder envolvidas na implementação da política pública que os atingira.

Uma contraofensiva jurídica teve início com a propositura de 30 ações individuais[95] para reparação por danos materiais e morais em razão da desocupação e a propositura de uma ação de usucapião coletivo, onde perseguiam o reconhecimento da propriedade sobre a área desocupada.

Além das medidas judiciais adotadas no âmbito local, os moradores formularam Denúncias de violações de direitos humanos ao Ministério da Justiça e à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, órgão responsável pela aprovação do financiamento internacional, procurando dar visibilidade à luta que desenvolviam, criando constrangimento público às autoridades locais.

Em 10 de junho de 2011, os moradores desalojados da Vila Nova Tatetuba apresentaram uma denúncia formal ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, subscrita pela Central de

[95] Em 14 de maio de 2007, a Defensoria Pública do Estado começou a atuar em São José dos Campos, assumindo a defesa jurídica dos moradores.

Movimentos Populares, dando início a um processo de investigação, conduzido pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI)[96], órgão vinculado ao BID.

A intervenção direta do BID no caso deu-se em razão do reconhecimento da não observância das políticas operacionais estabelecidas pela instituição financeira na implementação do projeto Casa da Gente.

As políticas operacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento constituem diretrizes que devem ser observadas na utilização dos recursos destinados aos projetos financiados pelo banco. Ao mesmo tempo, constituem salvaguardas aos potenciais atingidos pelas políticas públicas, programas e projetos fomentados pelo Banco.

A representação dos moradores levou ao conhecimento da instituição financeira, a violação, por parte das autoridades públicas locais, das Políticas Operacionais do BID de nº 710 (reassentamento involuntário), nº 102 (Acesso à Informação); e a de nº 751 (política de gênero), considerando que o reassentamento realizado gerou impactos econômicos e sociais extremamente negativos para a população local, especialmente para as mulheres da comunidade.

O questionamento da política pública implementada no município, efetuado diretamente junto à fonte de financiamento, procurou chamar a atenção para a corresponsabilidade das instituições financeiras internacionais na implantação de programas ou projetos que impactaram negativamente, de forma direta ou indireta, as populações vulneráveis, explorando a contradição entre o discurso institucional de redução da pobreza e respeito aos direitos humanos, contidos nas políticas operacionais do Banco, e os resultados reais produzidos na escala local.

Como já assinalado, o Programa BID Habitar, através do projeto Casa da Gente, provocou um duplo impacto no ordenamento territorial do Município: por um lado, contribuiu para expansão da malha urbana em direção à Região Leste da cidade, e, por outro, promoveu a desocupação de área antes habitada por população de baixa renda, destinando-a a projeto viário, que tende a beneficiar projetos imobiliários destinados às classes mais abastadas da cidade, que serão servidos pela nova via, reforçando a segregação socioespacial e aprofundando a

[96] O Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI, apresenta-se publicamente como sendo um escritório independente do Grupo BID que atende às reclamações de prejuízos causados à população por projetos financiados pelo banco, por descumprimento de políticas operacionais da instituição: "O MICI é o mecanismo independente de prestação de contas do Grupo BID dedicado a receber e investigar reclamações de duas ou mais pessoas que se consideram prejudicadas por projetos financiados pelo BID, pelo BID LAB ou pelo BID Invest em consequência do potencial descumprimento de alguma de suas políticas operacionais pertinentes. Nosso objetivo final é assegurar que as operações financiadas pelo Grupo BID na América Latina e no Caribe cumpram com os mais altos padrões de sustentabilidade ambiental e social. O MICI reporta às Diretorias Executivas de cada uma das instituições e age independentemente da administração operacional do Grupo BID. Seu regulamento e forma de operar regem-se pela Política MICI-BID e pela Política MICI-BID Invest dependendo se o projeto é financiado pelo BID/LAB ou pelo BID Invest" (MECANISMO..., 2021).

desigualdade e injustiça socioterritorial, em sentido oposto ao preconizado pelo discurso da instituição financeira.

Explorando as frinchas das normas operacionais da instituição financeira, os moradores que resistiram nos galpões da Rede Ferroviária Federal conseguiram um acordo com a Prefeitura, mediado pelo MICI, que lhes garantiu o atendimento habitacional no Jardim Brasília, bairro próximo ao Morro do Regaço, de onde foram removidos. Obtiveram, ainda, pela via judicial, uma indenização pelos danos morais e materiais sofridos pela desocupação forçada.

Em dezembro de 2013, por interferência direta do MICI/BID, através de acordo coletivo homologado judicialmente, os moradores resistentes foram efetivamente ressarcidos pela destruição de seus bens móveis, e pelos danos morais decorrentes.

Os valores pagos a título de reparação pelas perdas referentes aos bens móveis foram os estabelecidos pela perícia judicial, realizada nos processos individuais. Os valores referentes aos danos morais foram fixados em vinte salários mínimos para cada morador, parâmetro que houvera sido determinado em decisão de primeiro grau nos processos individuais que buscavam a reparação pelas perdas dos bens móveis, mas que ainda se encontravam em tramitação aguardando julgamento de recurso.

Em dezembro de 2016, vinte e oito famílias que ainda permaneciam no galpão foram reassentadas em uma área da União, localizada no Jardim Brasília, bairro vizinho ao local de onde tinham sido removidos.

A área da União para onde seriam transferidos os moradores que se alojaram no galpão encontrava-se ocupada por seis famílias, que acabaram sendo beneficiadas também pelo acordo, já que, por exigência dos moradores do galpão, não poderiam ser prejudicados com o reassentamento deles. Assim, enquanto as obras de implantação das unidades habitacionais se desenvolviam, foram incluídos em programa de auxílio-aluguel, e retornaram ao mesmo local quando as unidades ficaram prontas.

A escolha do terreno das novas moradias, a definição da tipologia da unidade habitacional e do padrão construtivo que deveria ser observado, foram definidos em sistema de cogestão entre os moradores e o município.

Todo o processo de reparação das famílias e do reassentamento no bairro próximo foi conduzido por uma comissão paritária composta por representantes dos moradores e do poder público local, com acompanhamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Defensoria Pública.

Em 21 de janeiro de 2021, foram entregues os títulos de propriedade dos imóveis do Jardim Brasília, concretizando a segurança jurídica da posse dos imóveis que hoje ocupam.

O sonho da casa própria estava realizado.

Figura 26 - Registro da entrega dos títulos de propriedade (2021).

Fonte: Lucas Lacaz (Agência A13).

5 O CASO DO PINHEIRINHO[97]

> LARA - A gente também quando foi pro Pinheirinho... mesma história, meu pai era alcoólatra então minha mãe tinha que trabalhar, meu pai só queria saber de beber, beber... então passava necessidade, comia arroz com ovo, polenta... era o que a gente comia. Eu ajuda... eu trabalhava mas tinha 12 anos, né na época eu trabalhava... fui pra lá com 15. E quando chegou no Pinheirinho, a primeira vez que eu fui lá, gente... eu odiei aquilo. Eu vi aquele monte de criança suja "eu não vou morar aqui! ", patricinha pobre... "eu não vou morar aqui, eu não quero ficar aqui! " Mostraram pra gente barraco, eu olhava pra aquilo e chorava "mãe, eu não quero! " eu chorava tanto, minha tia "chora que cê não vai!" Eu "tia, não tenho mais lágrima pra chorar! Eu não quero morar lá!" A gente chegou achou uma reunião, que tava tendo no cupim, falou... lembro que o Paraná falou assim "gente, passar fome não é você não ter o que comer, passar fome é você ter vontade de comer uma carne e você não ter dinheiro" e aquilo, sabe? Entrou em mim, falei "nossa, né?"... Aí fomos, fui contra minha vontade chegamos lá, montamos barraco, não sabia montar barraco, as amigas ajudando a gente a montar veio gente de bicicleta de Jacareí até o Pinheirinho. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 35)
>
> CLODOALDO – [...] E eu olhava pros quatro cantos e dizia "poxa, se tem que dar uma condição de vida melhor tem que ir pra essa ocupação". A minha esposa, ela não queria. Costumava a viver assim, quando a gente chegou a gente começou a morar na casa do sogro, mas morar na casa do sogro não dá. Então eu tinha que escolher. Propus pra ela, falei "a gente vai pra lá e dá uma qualidade de vida melhor pros nossos filhos ou então a gente fica aqui sofrendo de alguma forma". Então, foi um aprendizado assim de... até de ter coragem pra lutar pela moradia. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 44).
>
> JOÃO - Pra mim falar "O Pinheirinho é Nosso" é quase a mesma coisa que a galera do RAP fala que a rua é nós, né. É tipo isso. A gente... o Pinheirinho não é o lugar.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 791)
>
> LARA - eu acho que é isso né, Pinheirinho é, Pinheirinho não era o Pinheirinho lá, Pinheirinho é a gente, né. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 794)

***

Morava com o pai alcoólatra, a mãe deficiente e a irmã mais nova, na casa de uma tia em Jacareí, que lhes cobrava um aluguel pelo uso do espaço.

Foi levada ao Pinheirinho, contra a vontade, aos quinze anos.

[97] Parte do texto apresentado neste tópico foi publicado sob o título "O caso Pinheirinho: sobre o direito insurgente e a resistência no território", capítulo da obra "Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios. BARROS, Joana; DAL'BÓ DA COSTA, André & RIZEK, Cibele (orgs.). São Carlos: IAU/USP, 2018.

Escondia das amigas da escola que morava na ocupação. Amarrava sacos plásticos aos pés para que a lama no sapato não denunciasse sua origem.

Sua trajetória foi atravessada por aquela frase dita por um líder da ocupação: “fome não é não ter o que comer, passar fome é você ter vontade de comer uma carne e você não ter dinheiro”.

Tinha fome, tinha sonhos e iria lutar por eles.

***

Chegou em São José dos Campos em 1999, vindo de Porto Seguro, em busca de uma vida melhor. Morava na casa do sogro, mas morar na casa do sogro, segundo ele, nunca dá certo.

Na falta de qualificação profissional para disputar os empregos que surgiam, foi trabalhar com reciclagem, mas o que ganhava mal dava para pagar o aluguel.

Temente a Deus, hesitou muito até aderir ao movimento de moradia, o qual já namorava, desde a Bahia.

Com a ida para a ocupação sua vida melhorou muito: uniu a família, prosperou, abriu comércio, conquistou sua casa.

Para ele, ter casa é ter dignidade.

***

Nascido no Recôncavo Baiano, passou a maior parte da infância e adolescência na periferia de Salvador.

Veio para São José dos Campos seguindo os passos de seu pai, que chegou ao Pinheirinho após uma escala em Igaratá, onde foi caseiro.

A primeira visita ao local o espantou. Saiu de lá chorando, imaginando como poderia alguém viver naquelas condições?

Seu mundo desabou, na manhã daquele domingo de janeiro, quando voltava sonolento para casa, após mais uma jornada noturna de trabalho.

Quando o ônibus que o levava para casa mudou o itinerário, demorou a entender o que estava acontecendo.

Não tinha mais casa. Como assim? Na véspera, tinham comemorado mais uma vitória jurídica. Nada fazia sentido.

Em dezoito meses, perdeu o pai, a mãe, o emprego e a moradia.

A arte e a cultura cruzaram seu caminho. Mergulhou no movimento cultural, na dança, no hip hop, no ballet, no jazz.

Mergulhou no movimento por moradia. Resolveu lutar, com todas as suas forças. Nas suas palavras, a luta o fez homem!

***

5.1 Do Campo ao Campão[98]: as Origens do Pinheirinho.

No mesmo dia da tentativa de desocupação forçada da Vila Nova Tatetuba (30/12/2003), um grupo de aproximadamente duzentas famílias iniciou a ocupação de cento e cinquenta casas da CDHU, localizadas no bairro do Campo dos Alemães, na zona sul da cidade.

> CLODOALDO - A ocupação ela começou nas casinhas lá no campo né... eu ia lá olhava...dizia, aqui não dá..., tem muita gente já e não tem casa. Tinha umas cento e cinquenta casas? Não tava nem acabado.
> PARANÁ - Campão, quinhentas e cinquenta casas num terreno de...
> CLODOALDO - Mas tinha 150 casas e tava quase acabando.
> PARANÁ - ah, as casinhas lá, no campo, cento e cinquenta casas.
> CLODOALDO - Aí, de que jeito? Aí tiraram das casinhas, foi pro campão olhava lá aquela montoeira de gente aquele terreno não dá.
> PARANÁ – era doze metros quadrados pra cada família.
> CLODOALDO - Aí ficava no meu pensamento né, "quando tiver um terreno grande, eu vou. Eu vou ter coragem e vou". Foi o que aconteceu quando surgiu o lá o Pinheirinho eu fui pra lá.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 48-54)

O relato acima, dando conta da hesitação do participante em se engajar no movimento de ocupação das casas da CDHU no bairro do Campo dos Alemães confirma os achados de Andrade (2010)[99], sobre as origens da ocupação do Pinheirinho. Segundo ele, a ocupação das casas da CDHU, que precederia a formação do Pinheirinho, ocorreu de forma não articulada, reunindo pessoas que se encontravam na "fila" da habitação há muitos anos, aguardando por uma oportunidade de acesso à casa própria, insatisfeitas com a qualidade da construção e demora na entrega das unidades habitacionais (ANDRADE, 2010, p. 71-72).

---

[98] Campo e Campão são referências recorrentes utilizadas pelos moradores do Pinheirinho e suas lideranças para se referirem, respectivamente, ao bairro "Campo dos Alemães" e à área pública existente no mesmo bairro, que foi ocupada por parte das famílias expulsas das casas da CDHU, em 21 de janeiro de 2003.

[99] Inácio de Carvalho Dias de Andrade realizou um estudo etnográfico com os moradores do Pinheirinho, desenvolvendo um trabalho de campo durante os anos de 2007 a 2010, cujos resultados foram publicados em: ANDRADE, Inácio de Carvalho Dias de. Movimento social: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto. 183 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Os participantes das rodas de conversas apontam que um vereador local teria sido o precursor na organização de ocupação de casas da CDHU na cidade, movimento iniciado no ano de 1994, com a ocupação das casas do Conjunto Habitacional Dom Pedro II[100]:

> PARANÁ – (...) Foi ocupada as casinhas lá do Dom Pedro, e quem ocupou foi o Santos Neves, um vereador. Ele ocupou que ele achou que o prefeito ia dar todo o apoio pra ele. Quando ele viu que o prefeito não daria esse apoio ele saiu, e aí entrou outro menino. (...) (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 60)

> FRAN – pois, é, a gente pegou e entramos lá. Então a gente tinha aquele impasse, na época era o ... ai, meu Deus, como era o nome dele? o Santos Neves. Santos Neves tomava a liderança, ele que fazia o movimento lá. A gente ia lá, escutava as reuniões dele. Teve um dia que a, a.. tropa de choque chegou até ali dentro do Bosque, Dom Pedro, que eu morava bem naquela entrada ali... (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 386)

O processo de resistência à desocupação das casas do Campo dos Alemães, mobilizou sindicatos, partidos políticos e familiares dos ocupantes, o que viabilizaria, posteriormente, a formação de uma rede de apoio à ocupação do Pinheirinho.

Em 21 de janeiro de 2004, as famílias que haviam ocupado as casas da CDHU no Campo dos Alemães foram expulsas, com utilização da força policial, em cumprimento de decisão judicial.

Uma parte desses ocupantes expulsos iniciou uma nova ocupação em um campo de futebol, conhecido como "Campão", uma área pública próxima às casas de onde tinham sido desalojados.

A tentativa fracassada de expulsão dos ocupantes dessa área pública pela Guarda Municipal resultou numa batalha campal, produzindo baixas nos dois lados. Um guarda municipal ficou gravemente ferido ao ser atingido por um tijolo.

[100] A ocupação das casas do conjunto habitacional Dom Pedro II ocorreu em 31/03/1994 (Lei nº 4788, DE 29/12/1995).

Figura 27 - Notícia da batalha da desocupação das casas da CDHU (2004).

FOLHA DE S.PAULO — COTIDIANO — quinta-feira, 22 de janeiro de 2004 C 5

HABITAÇÃO *Cerca de 200 famílias haviam invadido conjunto da CDHU*

Choque entre sem-teto e guarda deixa dez feridos

MAURÍCIO EIRÓS
DAS REGIONAIS, EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

A desocupação de um conjunto da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), no bairro Campo dos Alemães, em São José dos Campos, virou cenário de batalha na manhã de ontem entre a Guarda Civil Municipal e integrantes das cerca de 200 famílias que invadiram o local em dezembro de 2003.

O confronto deixou dez feridos: quatro guardas-civis e dez invasores. A ordem de deixar a área foi dada no início da manhã por dois oficiais de Justiça. Houve tumulto e confusão, até mesmo depois da retirada das famílias do conjunto.

As famílias tentaram resistir à reintegração de posse feita pela PM, por volta 6h de ontem. Elas colocaram fogo em pneus e fizeram as mulheres e crianças formarem uma fila na rua que dá acesso às casas para tentar impedir a aproximação dos policiais. A reintegração foi pedida pela prefeitura da cidade.

Depois de uma assembléia, as famílias decidiram sair do local, mas se alojaram em uma praça que fica a poucos metros do conjunto. As famílias começaram a demarcar a praça para erguer barracos de lona. Um caminhão alugado pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos, que levava móveis das famílias, foi impedido de descarregar.

Carlos Roberto Climaco, do comando operacional da Guarda Civil, disse que tinha ordens para evitar que as famílias ficassem na praça, pois a área é da prefeitura. Houve bate-boca entre guardas, sindicalistas e invasores.

O diretor do sindicato Valdir Martins queria que as famílias tivessem direito de levar seus pertences até a praça, que abriga atualmente um campo futebol.

O tumulto começou depois da discussão. Um grupo de sem-teto atirava pedras, tijolos e pedaços de bambu contra a Guarda Civil, que reagiu com tiros para o alto.

Segundo a guarda, quatro homens da corporação e seis invasores ficaram feridos. Dois invasores foram chutados pela guarda quando estavam no chão.

Um subinspetor da corporação, identificado somente como Fernando, levou uma tijolada no rosto e teve de ser carregado pelos colegas. Ele fraturou o maxilar e o nariz e foi levado ao pronto-socorro do Parque Industrial, onde seria operado na noite de ontem.

Segundo o comando da Polícia Militar de São José, a ação da guarda foi precipitada.

As famílias continuavam alojadas no campo de futebol até as 17h de ontem. Pelo menos oito barracos já haviam sido construídos. Guardas-civis ainda permaneciam no local. A prefeitura informou, por meio de uma nota oficial, que está recorrendo à Justiça para tirar os invasores da nova área ocupada.

Fonte: Eirós, 2004.

A divisão do campão em áreas de doze metros quadrados para cada ocupante, a busca por uma área maior e o recrutamento de novas famílias interessadas em se engajarem no movimento (ANDRADE, 2010, p. 73) embora evidenciem o início de uma ação planejada de ocupação da área do Pinheirinho, demonstram que a construção do projeto coletivo se deu no curso de seu desenvolvimento.

Para Zibechi (2015),

> [...] os setores populares do nosso continente vão criando seu projeto histórico à medida que o vão percorrendo-vivenciando. Não possuem um plano prévio, e quem não compreende isto não pode compreender boa parte da realidade dos nossos povos (ZIBECHI, 2015, p. 91).

Os ocupantes não ficariam no Campão por muito tempo. Nova ordem judicial de desocupação lhes atingiria, fazendo com que ocupassem a área de onde seriam removidos oito anos depois.

5.2 Do Campão ao Pinheirinho: Botando o Bloco na Rua.

Da mesma forma que a ocupação do Galpão da RFFSA pelos moradores da Vila Nova Tatetuba, a ocupação da área do Pinheirinho seguiu o roteiro padrão apontado por Zibechi (2015) das ocupações na América Latina: organização prévia, ação planejada na escolha do local a ser ocupado (segundo as lideranças, foi realizada uma pesquisa prévia sobre a titularidade do imóvel), ação surpresa (executada logo após o carnaval), acionamento de rede de apoio (suporte de sindicatos e movimentos sociais) e elaboração de um discurso legitimador da ação (abandono da área) (ZIBECHI, 2015, p. 42).

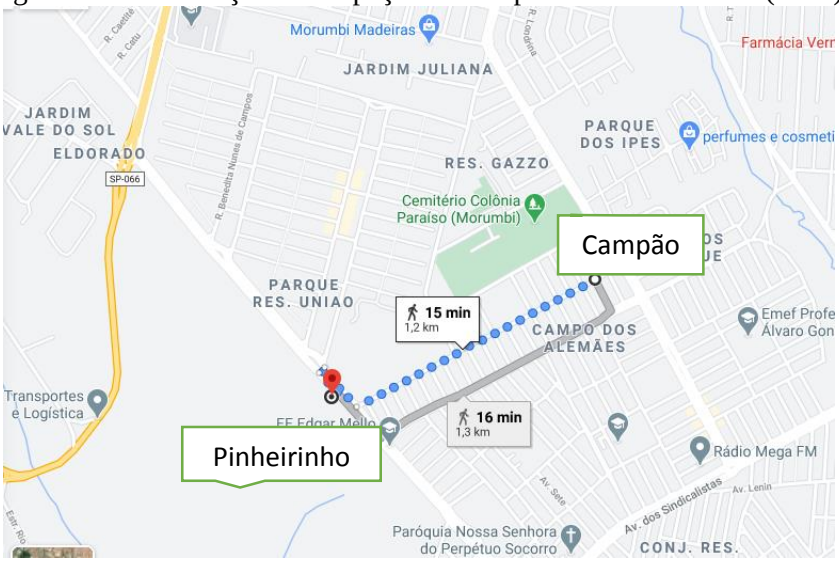
Na iminência do cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse da área pública que servira como refúgio, as famílias expulsas originariamente das casas da CDHU migraram para a área que viria a ser chamada de Pinheirinho.

Foi assim que na madrugada do dia 26 de fevereiro de 2004, ao pretexto de "brincar no carnaval", dois ônibus lotados fizeram o curto trajeto do Campão ao terreno que se transformaria no bairro do Pinheirinho.

Um dos participantes das rodas de conversa detalha o estratagema utilizado para ação surpresa de ocupação da área:

> PARANÁ- Aí eu vim e fiz a proposta pro pessoal 'se vocês quiserem... eu não vou prometer nada, só prometo luta. Eu vou ficar com vocês aqui'. E fui pra lá nas casinhas, teve a desocupação, fomos pro Campão, levamo muito tiro, muita porrada no Campão, certo? E no dia 26 de fevereiro de 2004 a gente fomos pro carnaval, dois ônibus lotado pro carnaval, aí a policia tava monitorando a gente, aí eu sabia eu e poucas pessoas sabiam que o terreno era do Naji Nahas (...) (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 60)

Figura 28 - Localização da ocupação do campão e do Pinheirinho (2020)



Fonte: Google Maps ® (adaptado pelo autor)

Na figura 28 pode-se ver a proximidade entre o Campão e a nova área que viria a ser ocupada pelos integrantes do movimento do Pinheirinho, onde resistiriam por oito anos.

A área de 57 alqueires (137,94 Hectares), localizada na divisa dos municípios de São José dos Campos e Jacareí, denominada *Fazenda Parreiras de São José*, encontrava-se abandonada há muitos anos, fortalecendo o discurso legitimador da ação de ocupação (ANDRADE, 2010, p. 73).

Figura 29 - Localização da área do Pinheirinho (2020)

Fonte: Google Earth ®

A ocupação da área deu-se de forma organizada, desde o seu início, tendo sido o espaço físico dividido em lotes com aproximadamente duzentos e cinquenta metros quadrados de área.

Figura 30 - Foto aérea da ocupação em março de 2004

Fonte: SÃO PAULO, 2005a.

Figura 31 - Imagem da Ocupação em 15/05/2004.

Fonte: Google Earth ®

Na imagem da figura 31, capturada por satélite, três meses após o início da ocupação, já se pode observar um certo alinhamento das construções a denotar uma intervenção organizada na ocupação do terreno.

A informação é confirmada pelos participantes das rodas de conversa:

> PARANÁ – [...] Qual que foi a sacada nossa... aqui? A sacada nossa foi o seguinte: eu e C., que era do... C. nós tivemos a sacada que foi o seguinte: se a gente fizer, igual nós tamo fazendo nos sem-terra, que todo mundo come no mesmo lugar, e dorme no mesmo lugar, certo? Não vai vingar. Que que eu fiz? Vamos fazer o seguinte, "Vamos fazer uma cidade?" Aí dividimos a terra...
> [...]
> Dividimos a terra, ruas, lotes de 250 metros, deixamos as praças, deixamos o lugar da escola, lugar da igreja, o manancial, área... deixamos tudinho. Fizemos assim, né. E disse pro cara "esse lote é seu, né?
> CLODOALDO – cuida dele.
> PARANÁ - Cuida dele. Se você não cuidar dele, você vai ter que sair e dar esse lote pra outra pessoa. Mas ele é seu. Enquanto você for cuidando dele é seu, certo? Se você puder você constrói nele, faz a sua casinha então... vamo assumir esse negócio aqui.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 62-68)

O arruamento e a organização do espaço tentaram observar e reproduzir algumas das normativas previstas na ordem urbanística oficial, tais como largura das ruas, recuos para construção, não ocupação de Áreas de Preservação Ambiental ou de risco, observância dos índices de aproveitamento dos terrenos, zoneamento com áreas para cultivo e criação de animais e reserva de áreas institucionais.

A imagem da área dois anos após o início da ocupação demonstra a existência de algum controle sobre o adensamento e o mimetismo na reprodução da organização territorial ortogonal da ordem urbanística oficial com adoção de sistema de quadras e lotes individuais.

Figura 32 - Imagem da Ocupação em 07/01/2006

Fonte: Google Earth ®

Figura 33 - Foto aérea da ocupação consolidada (2011)

Fonte: Solidariedade à ocupação do Pinheirinho, 2011.

Andrade detalha a forma de organização política da comunidade:

> O terreno foi dividido, desde o início, em setores que podiam comportar um número determinado de casas, evitando a superpopulação do local. Às terças-feiras, cada setor se reunia, após o horário de trabalho dos moradores – geralmente às seis da tarde. Aos sábados, no mesmo horário, os moradores formavam uma Assembleia Geral, que contava com os encaminhamentos feitos anteriormente em cada setor (...) Nesses espaços de gestão democrática

> eram decididas as regras gerais de convivência (...) Delimitava-se as zonas que seriam destinadas à preservação ambiental, ao plantio de alimentos ou locais de risco em que não se poderia construir casas. Além disso, nessas ocasiões, eram resolvidas questões relativas à segurança da população do local e do entorno. Roubo, tráfico de drogas ou quaisquer outras atividades ilícitas eram rigidamente controladas pelas lideranças e moradores (...) Durante todos os anos de existência do acampamento não foi registrada uma morte sequer no local. Ao invés de vagabundos, o movimento se constituía num microcosmo de atuação democrática (ANDRADE, 2012, s/n).

A formação do núcleo pode ser relacionada aos fluxos migratórios que, a partir da década de 1970, trouxeram à cidade grande contingente populacional, que vislumbravam na cidade uma oportunidade de trabalho, decorrente da implantação de diversas indústrias no município (GOUVEIA, 2003), sem que houvesse previsão de provimento habitacional para tal contingente.

Levantamento realizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2014) com cerca de mil famílias do Pinheirinho, revelou que 54,2% dos moradores da Comunidade do Pinheirinho tem origem em estados da região nordeste do país e 41,3% nasceram na região sudeste, sendo que somente 27,5% do total pesquisado nasceram no próprio Estado de São Paulo. Não foram identificados estrangeiros na composição do núcleo habitacional.

Quadro 3 - Estados de Origem (%)

São Paulo	27,5
Bahia	15,8
Pernambuco	11,9
Minas Gerais	11,8
Maranhão	6,5
Paraíba	6,3
Ceará	5,2
Alagoas	3,5
Piauí	3,4
Paraná	2,4
Rio de Janeiro	1,6
Rio Grande do Norte	1,0
Outros Estados	2,9
Não informado	0,2
Total	100%

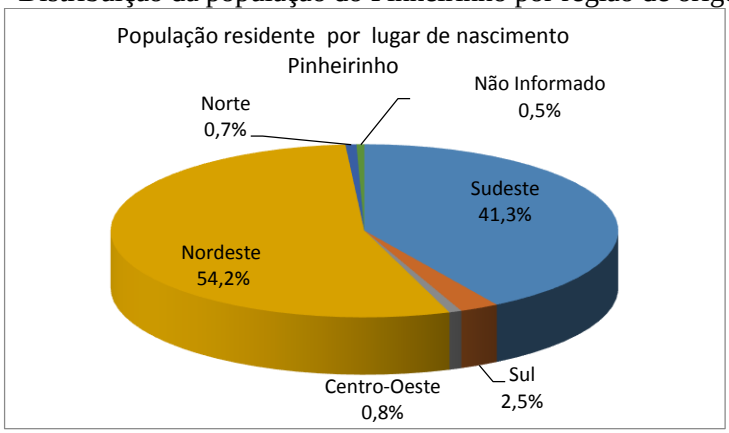
Fonte: São Paulo (2014)

A análise sobre a origem da população revela que o núcleo foi formado majoritariamente por migrantes de outros estados da federação (62%), índice de participação bem superior ao da

Região Metropolitana de São Paulo que, à época da desocupação do Pinheirinho, contava com 46% de imigrantes na composição de sua população residente (IPEA, 2011).

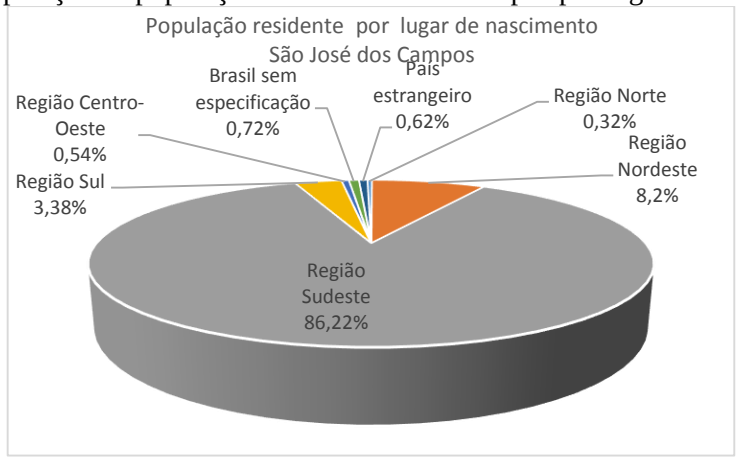
Comparada com a população total de São José dos Campos, considerado o local de nascimento, a comunidade do Pinheirinho apresentava composição completamente distinta, uma vez que, da população total da cidade, somente 8,2% nasceram na região nordeste, enquanto no Pinheirinho esse percentual atingia o índice de 54,2%, conforme pode-se verificar nos dados representados pelos Gráficos constantes nas figuras 34 e 35.

Figura 34 - Distribuição da população do Pinheirinho por região de origem (2012).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Defensoria Pública de São Paulo.

Figura 35 - Composição da população de São José dos Campos por lugar de nascimento (2010).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2011).

Como veremos mais adiante, no olhar dos representantes que participaram das rodas de conversa, o local de nascimento dos moradores é um fator a mais para fortalecer o discurso legitimador da segregação socioespacial:

> JOÃO – sim, é, sempre o Pinheirinho sempre foi um agravante, né, independente da, da, independente da é, da questão de gênero, entendeu, de,

> às vezes até de xenofobia, tal, sabe porque tem de tudo lá, né, tem nordestino, tem nortista, tem sulista, tem de tudo, mas majoritariamente, norte e nordeste ali que tá por ali no Pinheirinho, entendeu? Sempre foi um agravante, assim, pra fora, entendeu? Ah, aquela ali num, num presta que é do Pinheirinho e tal, e esse é o tipo de fala que sempre permeou nossa história assim [...] (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 517)

5.3 O Labirinto Jurídico nos Descaminhos entre o Direito à Moradia e a Defesa da Propriedade. O Judiciário Assume o Protagonismo.

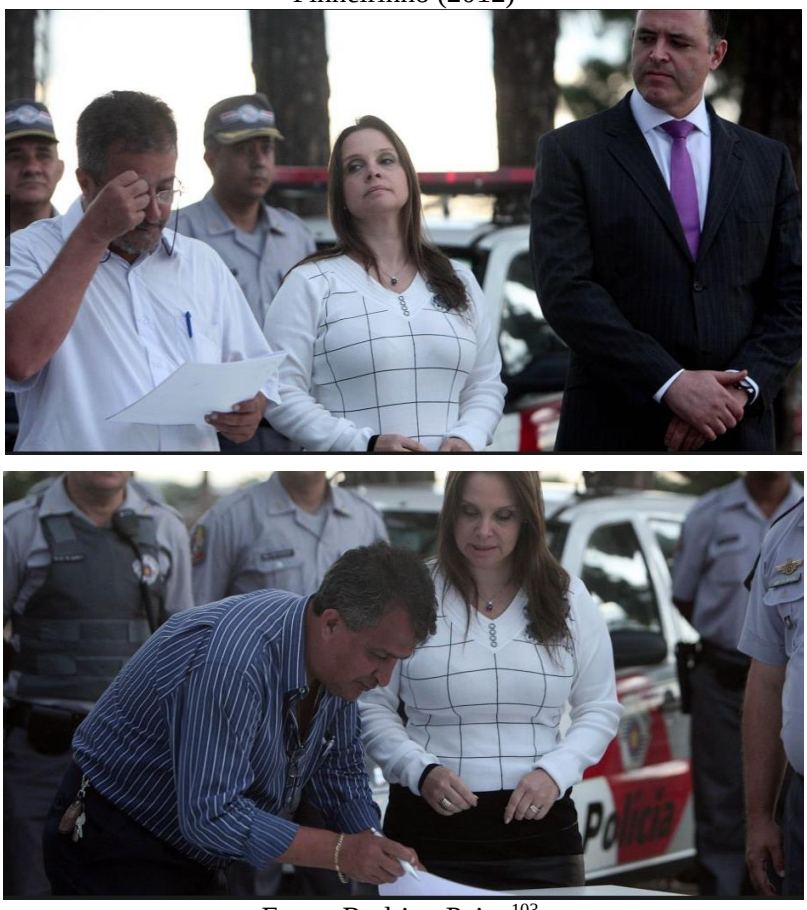
> É comum a gente imaginar que por trás dessas decisões judiciais estejam figuras engravatadas que tem prazer em desalojar famílias pobres, que acham graça, riem, fazem piada, como vilões de filmes ou histórias em quadrinhos. Cheguei à conclusão de que não é bem assim. O despejo dos 9000 residentes daquele terreno foi uma ação burocrática, desprovida de sentimento. Fora os policiais militares, esses sim, que tem prazer em seu ofício brutal, os burocratas sequer têm contato com as vidas que destroem. As famílias do Pinheirinho são apenas obstáculos a serem removidos. Quando faço charges associando tais ações ao nazismo é porque identifico nelas a mesma ausência de humanidade. Penso em Adolf Eichmann e a tranquilidade com que descrevia o processo pelo qual deportou milhares para campos de concentração. Aquilo era para ele tão somente um ato administrativo. Nem a juíza Márcia Faria, nem Naji Nahas, nem o prefeito de São José dos Campos Eduardo Cury ou o governador de São Paulo Geraldo Alckmin se dispuseram a visitar a ocupação, já que seus moradores não são ninguém, não são nada além de um estorvo, um obstáculo ao império da ordem e da indústria imobiliária. Milhares de almas jogadas na rua, sem qualquer remorso ou compaixão, em favor de alguém que, diferente dos moradores do Pinheirinho, não precisa trabalhar para viver, sustenta-se através da falcatrua, da corrupção, das amizades influentes. Os moradores ficaram sem lar, mas os que os despejaram, voltaram para o conforto de suas casas (LATUFF, 2012).

Embora tendendo a discordar das conclusões do respeitado cartunista em relação à indiferença dos atores institucionais e suas motivações, considerando o incomum envolvimento pessoal dos representantes das instituições no caso, conforme pode-se constatar nos registros fotográficos representados na figura 36[101], sua percepção acerca da reificação e desumanização dos moradores do Pinheirinho e da falta de empatia das autoridades envolvidas, dá uma pista

[101] Neste sentido, dois comportamentos não usuais em processos de reintegração de posse que foram adotados no caso Pinheirinho podem ser mencionados: o acompanhamento da leitura do termo de reintegração de posse pela Juíza, no próprio local da desocupação e a designação de um representante da Presidência do Tribunal de Justiça para acompanhar pessoalmente a operação de desocupação, o Juiz assessor Rodrigo Capez. O vídeo da cerimônia pode ser assistido no link: https://www.youtube.com/watch?v=vFJZI1I-fhU, onde se registra que os advogados da massa falida nem se deram ao trabalho de descer do carro, sendo o auto de reintegração levado até eles para que assinassem, em uma espécie de *Drive-Thru* de atos processuais.

sobre o nível de comprometimento ideológico de parte dos representantes do Estado com o projeto hegemônico de produção do espaço que a retomada da área representou[102].

Figura 36 - Fotos da solenidade de leitura e assinatura do termo de reintegração de posse do Pinheirinho (2012)



Fotos: Rodrigo Paiva[103].

A trama jurídica que reveste o caso é complexa, envolvendo várias medidas judiciais para a retirada dos moradores do local. Outras tantas, para fornecimento de serviços e garantia de permanência e, após a desocupação, ações civis públicas para atendimento emergencial e reparação de danos coletivos, além de milhares de ações para reparação dos danos individuais sofridos pelos moradores em razão da desocupação forçada.

[102] O ex-presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Ivan Sartori, atualmente aposentado, que determinou o acompanhamento da descocupação pelo seu assessor, expõe seu pensamento como candidato a Prefeito de Santos pelo PSD: "Atrair investimentos da iniciativa privada para gerar empregos em Santos — município de 433 mil habitantes do litoral paulista — é uma das principais propostas do candidato do PSD à Prefeitura, Ivan Sartori, que teve seu nome homologado em convenção realizada nesta terça-feira (1º). [...] 'É uma responsabilidade muito grande ter sido indicado pelo PSD como candidato para administrar Santos. A ideia é reerguer a cidade, porque entendemos que existe uma estagnação no sentido da captação de recursos privados. Precisamos expandir essa economia de Santos, que está muito fechada em torno de poucas empresas que orbitam ao redor da Prefeitura'". Disponível em: https://psd.org.br/noticia/ivan-sartori-e-o-candidato-do-psd-em-santos-sp/

[103] Disponível em: https://noticias.uol.com.br/album/120114_reintegracaosjc_album.htm#fotoNav=170

Dentre todas as medidas judiciais, destacam-se duas: a ação demolitória movida pelo Município[104] (SÃO PAULO, 2004)[105]; e a ação de reintegração de posse movida pela Massa Falida de Selecta Comércio e Indústria S/A (SÃO PAULO, 2005a)[106], processo no qual se originou a ordem de reintegração cumprida em 22 de janeiro de 2012.

O labiríntico percurso jurídico que culminou com a ordem de retirada dos moradores é minuciosamente detalhado por Milena de Mayo Ginjo (GINJO, 2016), estudo ao qual remetemos o leitor interessado em conhecer todo o itinere processual que envolveu a desocupação.

Aqui, não pretendemos repisar estas sendas. Por ora, para fins do presente trabalho, apresentamos apenas uma síntese das principais etapas do desenvolvimento processual da ação de reintegração de posse e da ação cautelar ajuizada na Justiça Federal, a partir da representação gráfica abaixo, tão somente para destacar uma fase específica do imbróglio jurídico, que representa um ponto de inflexão e de ruptura das "regras do jogo", pelo próprio Judiciário, evidenciando uma tendência de politização do Judiciário com a utilização, pelos agentes estatais envolvidos, de procedimentos incertos para obtenção de resultados certos (BOAVENTURA..., 2018)[107].

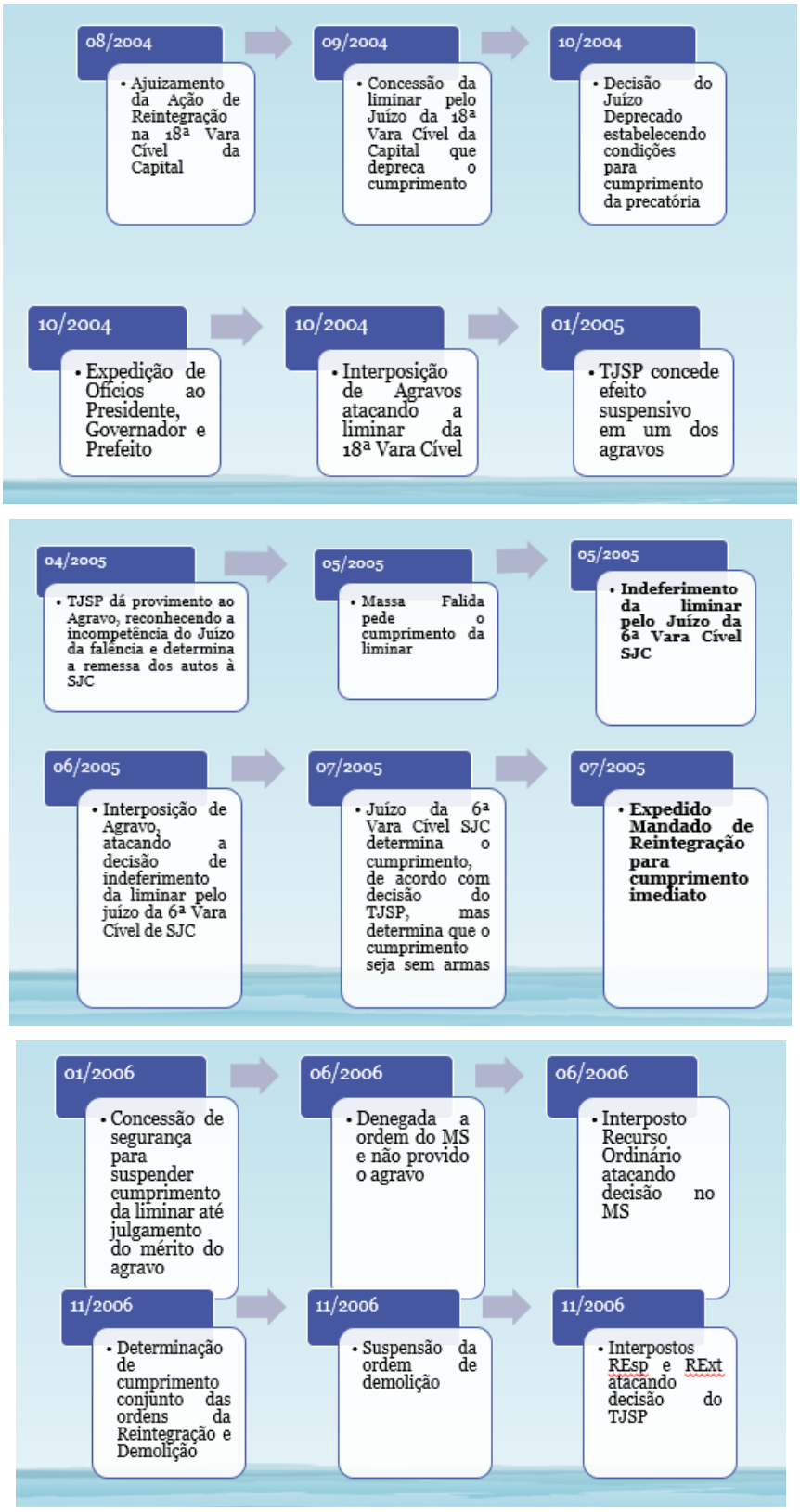
Figura 37 - Fluxo processual do processo de reintegração de posse e Ação Cautelar

[104] Seguindo o mesmo padrão da atuação no caso da Vila Nova Tatetuba, o Município, sob a justificativa de defesa da ordem urbana, aciona o Judiciário para retirada das famílias e demolição das habitações.

[105] A ação demolitória foi julgada parcialmente procedente "*somente para condenar os réus a se absterem de praticar novos atos tendentes ao incremento populacional da área aqui tratada, como demarcação de novos "lotes" e realização de novas edificações, sem autorização dos órgãos competentes",* vindo, posteriormente, a perder o objeto com a demolição de todas as construções existentes no bairro.

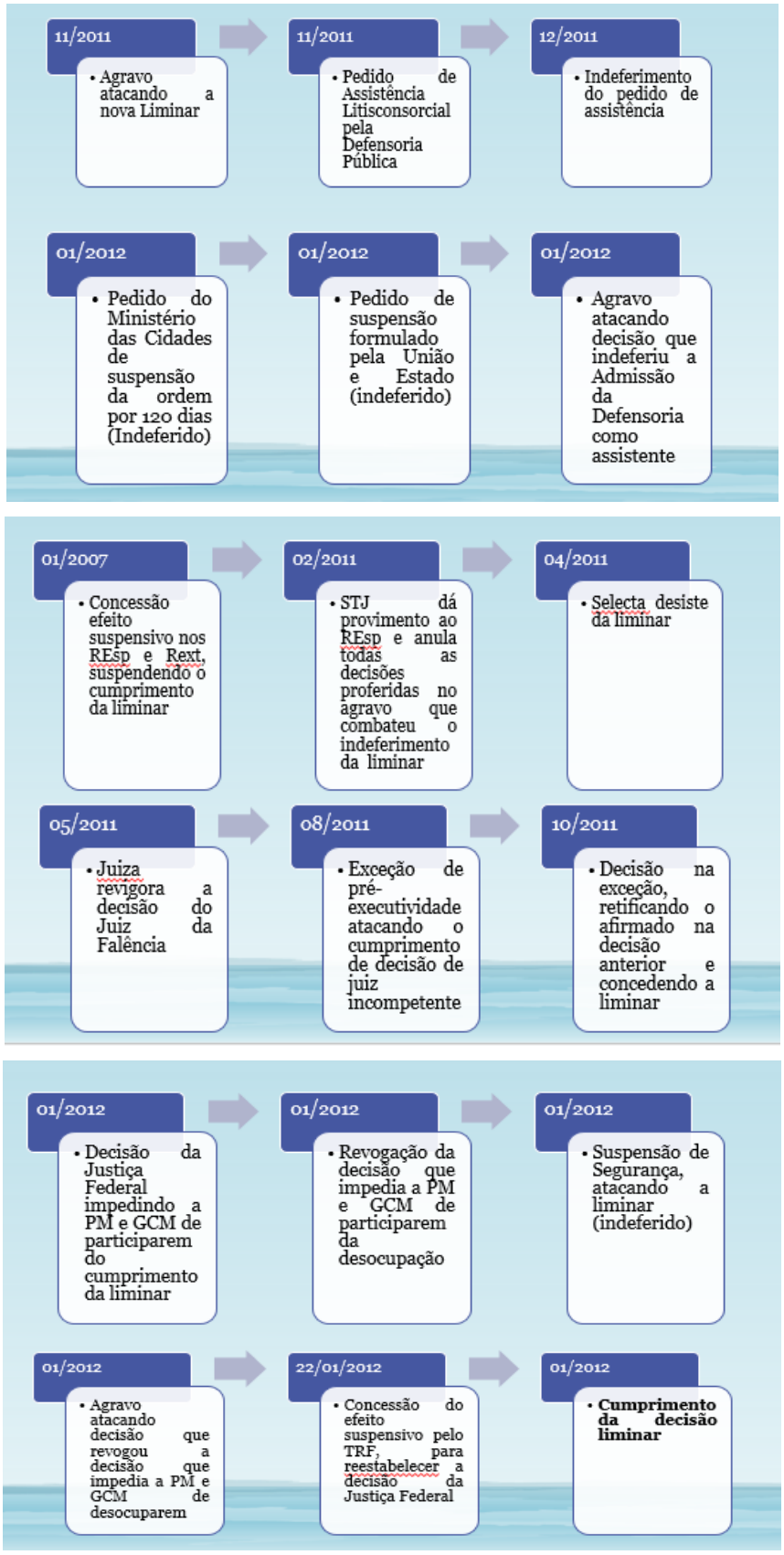
[106] Até 03/10/2020 a ação ainda não havia sido julgada. Segundo informações do sistema informatizado do Tribunal de Justiça, os autos encontram-se no Tribunal aguardando retorno do Recurso Especial interposto pela Defensoria Pública para atacar a decisão que indeferira sua admissão na lide.

[107] "Os processos devem ser incertos para que os resultados sejam certos. Para isso há o direito processual. O trabalho dos advogados é lutar pela certeza dos processos para que a incerteza seja resolvida a favor dos seus clientes. O que está a acontecer com o direito? Exatamente o mesmo que acontece com a democracia e o Brasil, neste momento, é o grande laboratório. Nós temos é que os processos estão incertos, cada vez mais, para obter resultados certos. Precisa condenar a pessoa A? Então manipula-se o processo" (BOAVENTURA..., 2018). Disponível em: https://www.defesaclassetrabalhadora.com.br/boaventura-de-sousa-santos-o-capitalismo-regula-a-democracia/



CONTINUA...

CONTINUAÇÃO...



Fonte: SÃO PAULO, 2004; 2005a. Elaborado pelo autor.

Ao contrário dos moradores do Morro do Regaço, que tiveram que providenciar a assistência jurídica no momento do desalijo, os moradores do Pinheirinho contaram, desde o início da ocupação, com uma assistência jurídica sólida e estável, proporcionada pela rede de apoio que se formara antes mesmo da ocupação da área, em especial pelo corpo jurídico do Sindicato dos Metalúrgicos[108].

O preparo técnico e a combatividade de tais profissionais restaram evidentes com o desenvolvimento das batalhas judiciais que ocorreram ao longo dos anos, seja pelo variado arsenal de medidas jurídicas que mobilizaram para defesa dos interesses dos moradores, qualificados pela autora da ação de "esbulhadores de qualificação ignorada ligados ao movimento dos sem teto", seja pelo elevado nível da discussão que fomentaram sobre os direitos dos moradores, levando-a sempre às últimas instâncias do judiciário.

O conteúdo básico da discussão travada em juízo mobilizava a retórica do direito oficial, em favor dos ocupantes, enfatizando o abandono da área, o descumprimento da função social da propriedade, o não pagamento de tributos, a preservação da dignidade humana, e o dever estatal de concretização do direito à moradia[109], em seu duplo aspecto: prover atendimento habitacional e abster-se de inviabilizar o exercício de tal direito.

Entretanto, a maior polêmica travada no judiciário dizia não com o conteúdo dos direitos postulados, mas com aspectos processuais que envolviam o desenvolvimento válido do processo[110]. Este ponto, em nosso sentir, mais até do que a discussão sobre a interpretação dada pelo órgão julgador sobre a prevalência do direito de propriedade em contraposição ao direito à moradia, é essencial para compreender a politização e a ruptura da ordem oficial pelo próprio Judiciário, justamente quando os moradores obtiveram uma posição jurídica de vantagem.

---

[108] Andradre (2012) descreve as relações e confusões entre as diversas organizações que prestavam suporte à ocupação, envolvendo partido político (PSTU), central sindical (CONLUTAS), sindicato (SINDMETAL) e a própria estrutura organizacional montada na ocupação (lideranças de setores).

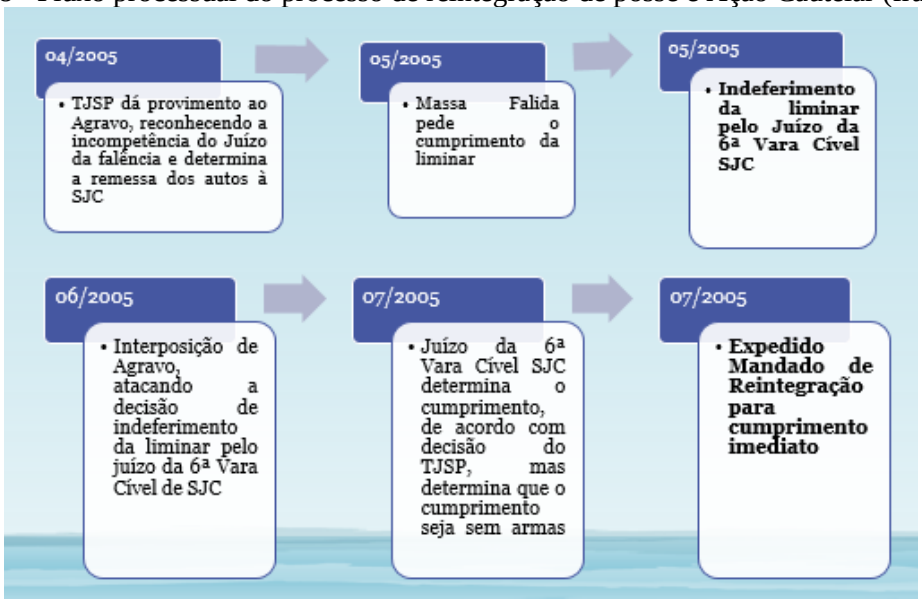
[109] O direito à moradia possui previsão constitucional (art. 6º da CF/88) e é mencionado em diversos Tratados de Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário (Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 – art. XXV, item 01; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 – art. 11); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965 (art. V); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 – art. 14.2, item h; Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 – art. 21, item 01; Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 – Seção III "8" e Capítulo II "A.3"; Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 – Capítulo 7, item 6). Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU), ratificado pelo Decreto 591 de 6 de julho de 1992.

[110] Mario Montanha Teixeira Filho realizou um estudo sobre as decisões prolatadas nos processos que envolveram a desocupação do Pinheirinho, concluindo que 69% das decisões prolatadas nos processuais diziam com aspectos processuais das causas (TEIXEIRA FILHO, 2016, p. 110)

Se no denominado campo do “direito material” há grande margem para batalhas hermenêuticas sobre a aplicação do direito, com possibilidade de justificativa pública de decisões a partir da ponderação entre direitos fundamentais (direito à moradia x direito de propriedade, por exemplo), no campo do direito processual as margens à interpretação são bastante limitadas, uma vez que os procedimentos são predeterminados e obrigam tanto as partes, como o próprio órgão julgador.

Para melhor visualização, reproduziremos parte do fluxograma acima, para situar as desconformidades identificadas.

Figura 38 - Fluxo processual do processo de reintegração de posse e Ação Cautelar (fragmento)



Fonte: São Paulo, 2004; 2005a. Elaborado pelo autor.

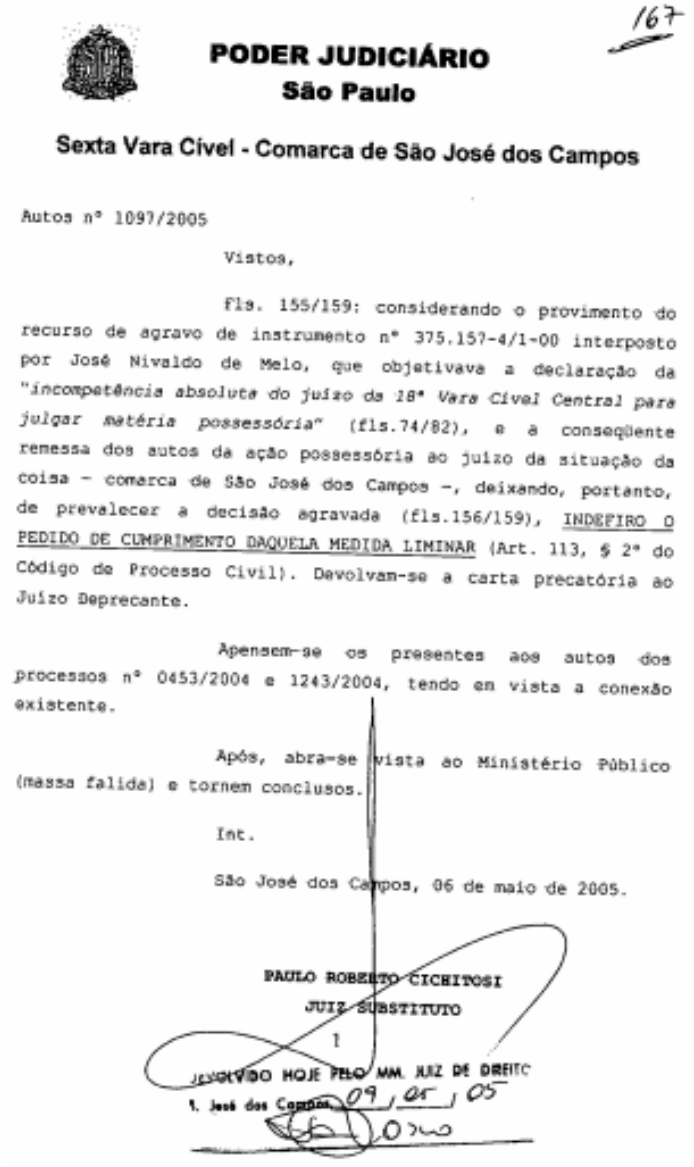
O primeiro ponto a destacar é o reconhecimento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos do Agravo de Instrumento nº 375.157-4/1, que o Juízo da 18ª Vara Cível da Comarca da Capital era incompetente para julgar o caso.

Sendo incompetente, a decisão inicial proferida pelo magistrado daquele órgão jurisdicional (reintegração imediata) não deveria prevalecer ou deveria ser ratificada ou retificada pelo juízo competente[111].

[111] À época da decisão vigia o Código de Processo Civil de 1973, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que prevalecendo o entendimento de insubsistência dos atos praticados por juiz incompetente. O Código de Processo Civil de 2015 determina a subsistência dos atos do juiz incompetente até que haja pronunciamento do juiz competente.

Neste sentido, houve pronunciamento expresso do juiz competente (6ª Vara Cível de São José dos Campos), indeferindo o pedido de cumprimento da liminar, conforme imagem abaixo.

Figura 39 - Decisão de indeferimento do cumprimento da liminar pela 6ª Vara Cível (2005).



PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

167

Sexta Vara Cível - Comarca de São José dos Campos

Autos nº 1097/2005

Vistos,

Fls. 155/159: considerando o provimento do recurso de agravo de instrumento nº 375.157-4/1-00 interposto por José Nivaldo de Melo, que objetivava a declaração da *"incompetência absoluta do juízo da 18ª Vara Cível Central para julgar matéria possessória"* (fls.74/82), e a conseqüente remessa dos autos da ação possessória ao juízo da situação da coisa – comarca de São José dos Campos –, deixando, portanto, de prevalecer a decisão agravada (fls.156/159), INDEFIRO O PEDIDO DE CUMPRIMENTO DAQUELA MEDIDA LIMINAR (Art. 113, § 2º do Código de Processo Civil). Devolvam-se a carta precatória ao Juízo Deprecante.

Apensem-se os presentes aos autos dos processos nº 0453/2004 e 1243/2004, tendo em vista a conexão existente.

Após, abra-se vista ao Ministério Público (Massa falida) e tornem conclusos.

Int.

São José dos Campos, 06 de maio de 2005.

PAULO ROBERTO CICHITOSI
JUIZ SUBSTITUTO

1

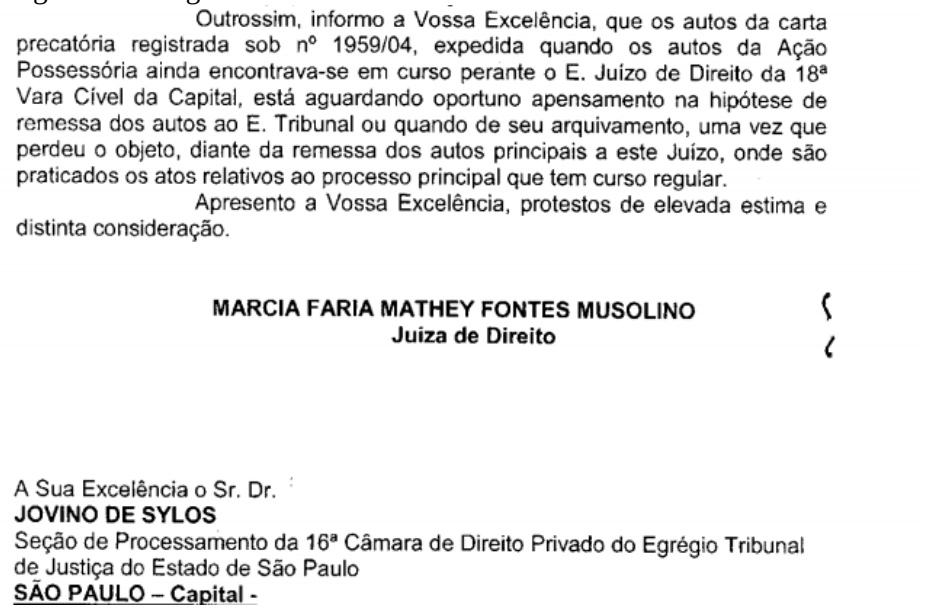
RECEBIDO HOJE PELO MM. JUIZ DE DIREITO
S. José dos Campos 09/05/05

Fonte: SÃO PAULO, 2005a.

No ato de indeferimento da liminar, foi reconhecida a incompetência absoluta do juízo da falência (art. 113, § 2º, do CPC/1973), o que significa considerar a nulidade de todos os atos decisórios praticados até então. Em outros termos, a decisão inicial não mais existiria. Outra decisão fora prolatada em seu lugar.

A insubsistência da decisão e da própria carta precatória[112] que veiculou a ordem inicial de despejo foi reconhecida pela magistrada em ofício encaminhado ao Tribunal de Justiça, respondendo ao pedido de informações do Relator do Mandado de Segurança nº 7.026.885-0.

Figura 40 - Fragmento Ofício encaminhado ao Relator do MS nº 7.026.885-0



Outrossim, informo a Vossa Excelência, que os autos da carta precatória registrada sob nº 1959/04, expedida quando os autos da Ação Possessória ainda encontrava-se em curso perante o E. Juízo de Direito da 18ª Vara Cível da Capital, está aguardando oportuno apensamento na hipótese de remessa dos autos ao E. Tribunal ou quando de seu arquivamento, uma vez que perdeu o objeto, diante da remessa dos autos principais a este Juízo, onde são praticados os atos relativos ao processo principal que tem curso regular.

Apresento a Vossa Excelência, protestos de elevada estima e distinta consideração.

MARCIA FARIA MATHEY FONTES MUSOLINO
Juíza de Direito

A Sua Excelência o Sr. Dr.
JOVINO DE SYLOS
Seção de Processamento da 16ª Câmara de Direito Privado do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
SÃO PAULO – Capital -

Fonte: São Paulo, 2005b.

O mesmo entendimento é compartilhado pelo relator do mencionado Mandado de Segurança nº 7.026.885-0:

> [...] Após solucionada a questão da competência, o juízo da 6ª Vara Cível de São José dos Campos deixou de dar cumprimento à liminar antes deferida pelo juízo da 18ª Vara Cível Central, decisão que caracteriza mera reconsideração do entendimento anterior e proferida de acordo com a livre convicção do Magistrado que teve a competência fixada pelo Acórdão do Agravo de Instrumento nº 375.157.4/1, agravo este que nada dispôs sobre a liminar de reintegração de posse.
> Portanto, também não há que se falar em coisa julgada.
> Contra esta decisão de indeferimento da liminar de reintegração de posse (ou reconsideração da liminar deferida) foi interposto o Agravo de Instrumento nº 7.020.067-8) distribuído ao Des. Candido Alem, que entendeu por bem atribuir-lhe efeito suspensivo ativo, deferindo a liminar de reintegração de posse [...]

Após o longo trâmite processual do agravo interposto pela Massa Falida contra a decisão do juízo da 6ª Vara Cível de São José dos Campos que indeferira a liminar, reconsiderando a decisão da 18ª Vara Cível da Capital, o Superior Tribunal de Justiça deu razão aos ocupantes,

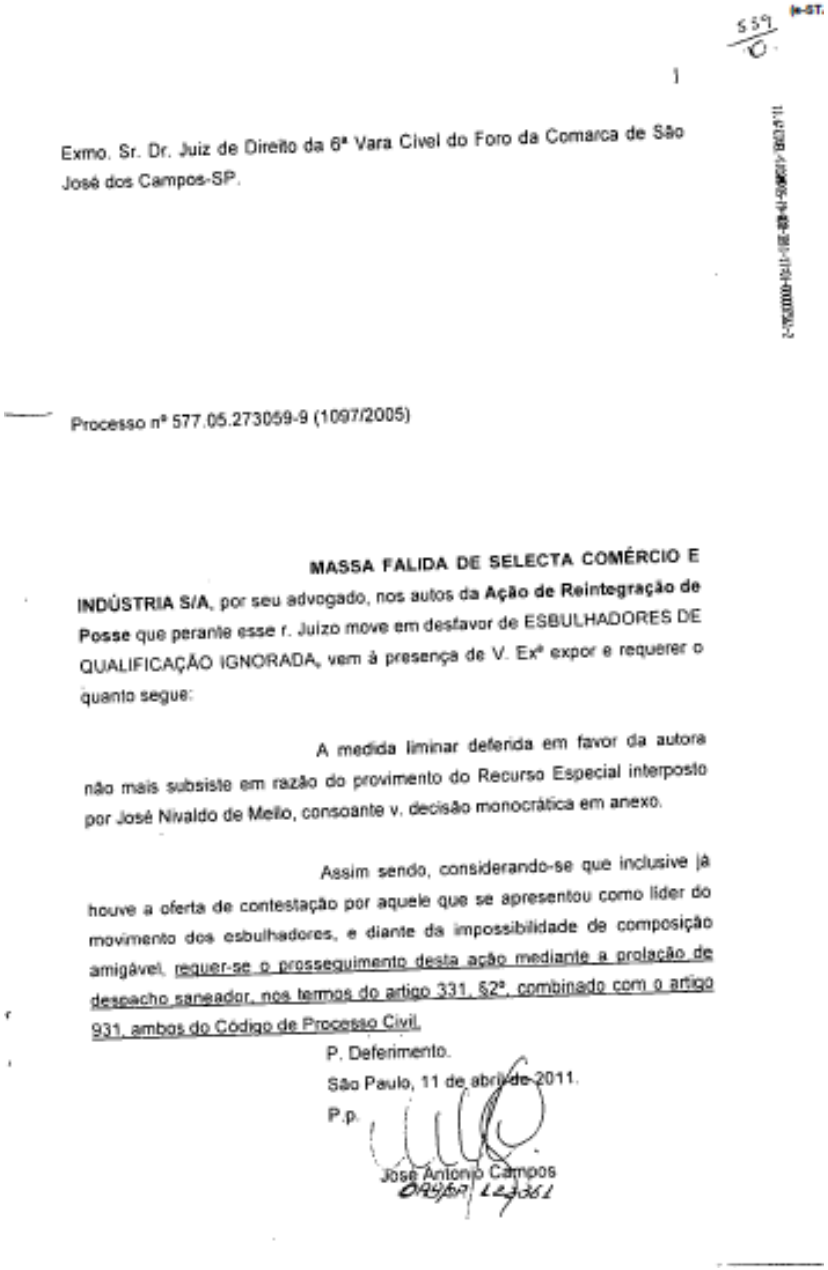
[112] Carta Precatória consiste em instrumento processual para que se execute diligências e ordens judiciais em juízo distinto daquele de onde emanou a ordem.

anulando todas as decisões proferidas no agravo, inclusive a liminar deferida pelo Desembargador Candido Alem.

A conclusão lógica esperada seria o prosseguimento do processo sem a concessão da liminar que houvera sido indeferida pelo Juiz Paulo Roberto Cichitosi.

Tal obviedade foi reconhecida pelos advogados da própria massa falida que, com a ciência do resultado do recurso, postularam a designação de audiência de instrução.

Figura 41 - Pedido de prosseguimento do processo sem liminar formulado pela massa falida (2011).



Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 6ª Vara Cível do Foro da Comarca de São José dos Campos-SP.

Processo nº 577.05.273059-9 (1097/2005)

MASSA FALIDA DE SELECTA COMÉRCIO E INDÚSTRIA S/A, por seu advogado, nos autos da **Ação de Reintegração de Posse** que perante esse r. Juízo move em desfavor de ESBULHADORES DE QUALIFICAÇÃO IGNORADA, vem à presença de V. Exª expor e requerer o quanto segue:

A medida liminar deferida em favor da autora não mais subsiste em razão do provimento do Recurso Especial interposto por José Nivaldo de Mello, consoante v. decisão monocrática em anexo.

Assim sendo, considerando-se que inclusive já houve a oferta de contestação por aquele que se apresentou como líder do movimento dos esbulhadores, e diante da impossibilidade de composição amigável, requer-se o prosseguimento desta ação mediante a prolação de despacho saneador, nos termos do artigo 331, §2º, combinado com o artigo 931, ambos do Código de Processo Civil.

P. Deferimento.

São Paulo, 11 de abril de 2011.

P.p.

José Antonio Campos

Fonte: SÃO PAULO, 2005a.

Não obstante o reconhecimento pela própria autora da ação do esgotamento da discussão em torno da liminar, sobreveio nova decisão[113], afirmando que "os autos devem tornar ao seu curso normal com o cumprimento da liminar deferida pelo Juízo da causa à época (fls. 41)".

A liminar referida na decisão (fls. 41) é do juízo declarado incompetente da 18ª Vara Cível da capital, constituindo um erro grosseiro a tentativa de fazer reviver uma decisão considerada pelas instâncias superiores como inexistente.

Questionada, através de exceção de pré-executividade[114] sobre a repristinação de decisão do juiz incompetente, a magistrada corrigiu-se, reconhecendo a nulidade da decisão proferida pelo juízo da 18ª Vara Cível da capital, atribuindo a uma "impropriedade terminológica" a confusão gerada e que a decisão proferida por ela consistiria na retomada de decisões anteriores daquele juízo que determinaram o cumprimento da liminar.

Apesar de longa, é importante reproduzir a íntegra da decisão proferida para rejeitar a exceção de pré-executividade, para que se entenda o percurso do raciocínio utilizado pela julgadora para justificar a decisão que determinou a reintegração na posse do imóvel do Pinheirinho:

> A celeuma sobre a nulidade da decisão que determinou a reintegração da Massa Falida na posse da área que lhe pertence e que fora proferida pelo juízo da 18ª Vara Cível da Capital, juízo universal da falência, está, de há muito, superada. Aquele juízo foi declarado pelo Egrégio Tribunal, absolutamente incompetente e este juízo da Sexta Vara Cível de São José dos Campos (da situação do imóvel) competente para processar e julgar a possessória ajuizada pela Massa Falida Selecta contra os esbulhadores e José Nivaldo. Nesse diapasão, as manifestações de cunho decisório, como a que inicialmente reintegrou a massa falida na posse, são absolutamente nulas. Porém, uma vez superada esta questão e já estando o feito a tramitar por esta Vara (fls. 152),

[113] "Decido. Conforme se verifica da cópia da decisão proferida em Recurso Especial interposto em favor dos requeridos, o STJ considerou que, em virtude da Massa Falida não ter cumprido a determinação do art. 526 do CPC reconheceu a inadmissibilidade do agravo e de todos os julgados nele proferidos. O agravo a que se refere é aquele no qual foi concedido efeito ativo à Massa Falida, determinando o cumprimento da liminar, ocasião em que o mesmo Juízo que outrora deixou de cumprir a liminar (naquela época através de carta precatória) expediu nova ordem determinando o cumprimento da liminar (fls. 233). Do tópico final do acórdão proferido pelo E. STJ constou expressamente: 'Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para reconhecer a inadimissibilidade do agravo de instrumento e, consequentemente, dos julgados nele proferidos.'. Esta é a atual situação do processo. Assim, tornou a valer a decisão do outrora Juízo deprecado Dr. Marcius Geraldo Porto de Oliveira que havia, em sede de carta precatória, suspendido o cumprimento da liminar. Entendo que os autos devem tornar ao seu curso normal com o cumprimento da liminar deferida pelo Juízo da causa à época (fls. 41). Isto porque a decisão proferida pelo Juiz na carta precatória não encontra amparo legal, haja vista não ser possível a reforma de decisões por Juízos de mesmo grau de jurisdição. Ao receber a carta precatória, deve limitar-se o Juízo a dar-lhe cumprimento, configurando atuação contra 'legem' modificar a decisão proferida pelo Juízo deprecante que é de mesmo grau de jurisdição. Ante o exposto determino a expedição do competente mandado de reintegração da autora na posse da área objeto da ação, devendo o senhor Oficial de Justiça entrar em contrato com o Secretário de Assuntos Jurídicos da Prefeitura Municipal e com o Comando da Polícia Militar para disponibilizarem os meios necessários para cumprimento da ordem, auxiliando o oficial de justiça no cumprimento da ordem e garantindo-se a integridade física dos envolvidos. Int.

[114] Exceção de pré-executividade ou objeção de pré-executividade é um meio de defesa onde se questiona o não preenchimento dos requisitos legais para que a execução tenha curso.

manifestou-se o ilustre representante do Ministério Público pelo cumprimento da liminar (fls. 168 e verso), reiterando a cota às fls. 191. Este juízo, competente para tanto, em 14/11/2006, determinou a expedição de mandado liminar de reintegração na posse, que deveria ser cumprido em conjunto com o mandado expedido em ação demolitória da mesma área (processo em trâmite junto à Fazenda Pública), a fim de se acrescentar aos meios providenciados pela Massa, os aparatos que estavam sendo disponibilizados pela Prefeitura local (fls. 437). Aquela ordem foi suspensa e providências próprias foram tomadas por este juízo para o cumprimento da ordem (fls. 446). Este juízo reiterou a determinação de cumprimento da reintegração na posse (fls. 466 e fls. 501) que foi suspensa por ordem do Egrégio Tribunal (fls. 506 e fls. 508). Foi julgado o Recurso Especial nº 927.823 ao qual foi dado provimento para inadmissibilidade do agravo de instrumento interposto pelo recorrido (Massa Falida) que pretendia o cumprimento da medida liminar de reintegração de posse concedida em desfavor do recorrente e interessados (esbulhadores e José Nivaldo) liminar obstada pelo magistrado que antecedeu a esta e enquanto atuava com competência de juízo deprecado e não juízo do feito- e o Egrégio Tribunal, por consequência da inadmissibilidade do agravo, julgou prejudicada a apreciação das demais questões postas no recurso especial. Por fim, após todas essas decisões proferidas pela Instância Superior, este juízo determinou o cumprimento da liminar em 01.7.2011, talvez com impropriedade terminológica ao ditar que o processo deveria retomar seu curso normal "com o cumprimento da liminar deferida pelo juízo da causa à época" (fls. 567), quando na verdade, melhor seria ter dito que pelos mesmos motivos que ensejaram o deferimento da liminar em 10 de setembro de 2004, pelo então juiz da 18ª Vara Cível por onde tramitava a falência e incompetente para o processamento e julgamento da presente possessória e que persistiam, deferia a liminar (fls. 41). Aliás, este Juízo já houvera determinado, por si, em outras oportunidades anteriores supra mencionadas, o cumprimento da ordem, portanto, a liminar que se pretende cumprir agora, não é aquela referente à ordem dada pelo juízo da falência, mas dada por este mesmo juízo, entretanto, pelos mesmos fundamentos. Está satisfatoriamente demonstrado nos autos que as seguidas e continuadas invasões ocorreram, sendo as mais antigas em fevereiro e março de 2004, há menos de ano e dia do ajuizamento da ação (agosto de 2004). Tratando-se de posse nova e demonstrado o esbulho, conclusão antiga, obtida após uma análise, ainda que perfunctória das provas acostadas com a inicial, é de rigor o deferimento da liminar para imitir a Massa Falida na posse do bem. Aliás, o entendimento desta magistrada é idêntico ao do Eminente Relator Desembargador Cândido Alem, que houvera sido proferido em acórdão, cujo mérito não foi analisado pela Instância Superior, vez que não conhecido o agravo e, por isso, prejudicada a análise das demais questões postas, mas que traduz o sentir deste juízo consoante se lê do terceiro parágrafo de fls. 422, in verbis: "não obstante a discussão a respeito da competência absoluta ou relativa, o certo é que o DD. Juízo de Direito da E. 6ª Vara de São José dos Campos recusou-se a cumprir r. decisão do DD. Juízo de Direito da 18ª Vara Cível Central da Capital. Tal orientação veio a ser convalidada, de certa forma, por V. Acórdão que estabeleceu a competência daquela Vara do interior para o processamento da ação. Como o pedido havia sido feito e concedido pelo DD. Juízo de Direito da Capital e recusado o cumprimento pelo da situação do imóvel e prosseguindo o feito, perfeitamente entendível o pedido de revigoramento dele e daquela decisão, como também entendeu o Dr. Promotor de Justiça, o que foi indeferido pelo MM. Juiz de Direito da Ex. Sexta Vara da Comarca de São José dos Campos (fls. 178). Não se pretende convalidar, na realidade, r. despacho do Juízo de Direito tido como

incompetente para decidir. Houve uma reiteração do pedido, agora ao DD. Juízo de Direito competente, para que adotasse aquela mesma orientação antes repelida, entendendo a massa falida que assim deveria fazer (reiterar) e não novamente iniciar sua pretensão, ante o estado adiantado do processo. Assim, também entendeu o Ministério Público que, em sua manifestação de fls. 179, manteve o seu entendimento de fls. 52, "não obstante o deslocamento de competência", ressalta. A medida se justifica e grita cumprimento, até mesmo porque a invasão ocorreu já em período em que a administração da massa já era feita pelo Poder Judiciário que nomeou síndico, sendo que a afronta foi a este também e não só a possuidora, pelo que, tendo-se a irreversibilidade da situação, apenas extremamente ocorreria o contrário. Não há que se argumentar que a responsabilidade pelo desabrigo dos ocupantes da área pertencente à Massa Falida e objeto desta ação, seja do Judiciário e especialmente deste juízo, como quer fazer crer o requerido. Ao magistrado cumpre analisar a questão posta em juízo e o pedido de restabelecimento de direitos violados à luz da lei e dos princípios constitucionais processuais. De um lado, figura a Massa Falida como proprietária, socorrendo-se do judiciário por ver violado um direito constitucional seu, qual seja, o direito de propriedade e os aspectos dele decorrentes como a posse, esbulhada pelos requeridos. De outro, os esbulhadores, ligados ao Movimento dos Sem Teto, que imploram pelo direito constitucional de moradia, porém, que querem ver declarado às custas da propriedade particular da autora. É certo que o problema social que enfrentam os réus é motivo de preocupação nacional e merece ser visto com atenção, no entanto, não cabe ao Judiciário, ao arrepio da Lei e suprindo a obrigação e/ou omissão dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal, negar à Massa o direito de dispor de sua propriedade entregando-a aos sem teto, somente porque afirma o réu, que a área vem sendo estudada por vários entes e integraria o Programa social "minha casa minha vida" ou outro semelhante. Igualmente não cabe ao Judiciário, nesta esfera de atuação e competência, analisar se haveria ou não a possibilidade da Municipalidade "receber em dação em pagamento" a área em questão, em razão de dívida de IPTU da Massa Falida. É verdade, sim, que há cinco anos, no ano de 2006, foi apresentado um Projeto de Lei nº 70, para "Declarar de interesse social, para fins de desapropriação, a área denominada Fazenda Parreiras São José -Pinheirinho" (fls. 388/395), porém, até hoje nenhum ato foi aprovado para concretizar a idéia, não passando de "boa intenção" e, também por isso, todas as demais iniciativas informadas nos autos são insipientes, ineficazes, insuficientes para fundamentar a suspensão do feito, que há longos sete anos aguarda o cumprimento de uma liminar. Oportuno consignar que na pirâmide dos direitos e garantias constitucionais, o Direito de Propriedade (reclamado pela autora) e o Direito à Moradia (reivindicado pelos requeridos), encontram-se no mesmo nível de hierarquia. Vivemos em uma República Democrática de Direito, onde vigora a tripartição dos Poderes e independência e harmonia entre eles, não podendo o Judiciário, como querem os requeridos, interferir na esfera do Executivo e Legislativo, negar o direito da autora de usufruir da posse de seu imóvel, sob o fundamento de que "a área será objeto de desapropriação". Ora, se até hoje essa atitude não foi tomada por quem de direito, certamente foi porque não houve interesse. Possivelmente foi analisada a conveniência e oportunidade e entenderam que não era apropriado destinar esta área invadida, objeto desta ação, para tal fim. Quem sabe não se chegou à conclusão de que seria mais eficiente destinar outro local com custos menores e melhor planejamento? No mais, não há cogitar-se de desistência da autora do cumprimento da liminar, como alegou o requerido, tanto assim, que às fls. 593/598, a autora juntou documentos

> possibilitando melhor identificação da área "visando assim dar cumprimento à ordem judicial". Posto isso, determino que se cumpra a ordem de liminar de reintegração da autora na posse do imóvel, objeto desta ação, com urgência. Oficie-se à Prefeitura Municipal local para que fique ciente desta decisão e disponibilize meios necessários para remoção e acomodação dos ocupantes da área, conforme já havia se disposto anteriormente. Oficie-se ao Comando da Polícia Militar local, cientificando-o desta decisão, informando que a delimitação da área já está documentada nos autos, bem como para que providencie o efetivo necessário para cumprimento da ordem. Oficie-se a todos os Juízes de São José dos Campos, solicitando a colaboração, disponibilizando dois oficiais de justiça para dar apoio ao oficial responsável pela desocupação da área, em data a ser designada e informada.
> (SÃO PAULO, 2005a, 638-641).

Como se vê, o principal eixo argumentativo utilizado para justificar a concessão da liminar foi o de que o magistrado que a antecedera teria agido, enquanto atuava com competência de juízo deprecado e não enquanto juiz natural do feito, e que "a liminar que se pretende cumprir agora, não é aquela referente à ordem dada pelo juízo da falência, mas dada por este mesmo juízo, entretanto, pelos mesmos fundamentos [...]" (Idem).

A ordem a que se refere a magistrada é a prolatada em 14/11/2006, que determinou a expedição de mandado liminar de reintegração na posse, que deveria ser cumprido em conjunto com o mandado expedido na ação demolitória que tramitava junto à 1ª Vara da Fazenda Pública.

Entretanto, a justificativa apresentada na decisão omite que a ordem expedida em 14/11/2006 decorria do provimento pelo Tribunal de Justiça do agravo interposto pela massa falida contra a decisão do juiz Paulo Roberto Cichitosi que negara a liminar, ou seja, não se tratava de uma nova decisão do juízo natural, mas do desdobramento do êxito provisório do recurso interposto pela massa falida, justamente para combater a decisão do juiz natural que lhe fora desfavorável.

A fundamentação da decisão apresenta também grande inconsistência quando tenta justificar a concessão da liminar de ofício, mesmo depois da manifestação da massa falida conformando-se com o fracasso de seu recurso (figura 41), quando afirma que "às fls. 593/598, a autora juntou documentos possibilitando melhor identificação da área "visando assim dar cumprimento à ordem judicial". A incongruência é cronológica, já que a manifestação da massa falida (fls. 593/598) é posterior à concessão da nova liminar sem que houvesse novo pedido (fl. 539)[115]. Em outros termos, a persistência do interesse a justificar a concessão da nova liminar não poderia ter utilizado como fundamento manifestações posteriores à concessão da liminar.

[115] O princípio processual da inércia da jurisdição veda que o juiz atue de ofício, sem provocação das partes. Um dos questionamentos dos ocupantes era de que a juíza teria concedido a nova liminar sem que a massa falida tenha pedido e, pelo oposto, tenha desistido da medida liminar e pedido o prosseguimento do feito sem a liminar.

A incongruência lógica do discurso é patente, uma vez que as manifestações citadas na decisão (fls. 593/598) foram feitas justamente para viabilizar o cumprimento da decisão de fl. 539, por determinação do próprio juízo.

O destaque a essa fase específica do processo, pouco permeável a quem não domina as técnicas processuais, pretende evidenciar a razão instrumental do agir estratégico (HABERMAS, 2012) dos representantes institucionais do judiciário, ao romperem com os ritos da burocracia do direito estatal.

Diz-se que esta etapa processual marca um ponto de inflexão importante e revelador na história do conflito, pois percebe-se dois deslocamentos significativos: (i) A disputa de narrativas desloca-se dos fatos que envolvem a lide - e da batalha hermenêutica na interpretação das consequências jurídicas atribuíveis a tais fatos - para a reconstrução histórica do próprio processo judicial, suas fases e decisões, com omissões ou destaques propositais nas narrativas, que buscam justificar ou combater a decisão judicial; (ii) o eixo subjetivo desloca-se do debate entre as partes que alegam possuir o melhor direito, para o debate entre uma das partes e o juízo, incidindo não mais sobre a interpretação dada ao direito alegado, mas sobre os achados da arqueologia do processo.

Marca, ainda, uma mudança na estratégia jurídica adotada pelos ocupantes que passam a denunciar a parcialidade da juíza do caso[116] e a prometer resistência física ao cumprimento da ordem judicial[117], tornando pública tal promessa[118] e, consequentemente, desqualificando aquele espaço convidado (MIRAFTAB, 2011).

Para defender o território conquistado, os ocupantes organizaram um grupo responsável por coordenar a resistência à ação militar de desocupação, designada por eles como "Tropa de Elite".

> JOÃO – [...] E você sabendo que você vai ter que... sabe, brigar até... até a última... até o último suspiro porque... é difícil explicar doutor sabe, mas no momento aquilo significava tanto pra gente, entendeu. Quem tava de fora falava ´pô, um monte de retardado. O choque vai, vai atropelar', entendeu, mas para gente aquilo, aquilo era muito significativo, entendeu. A gente tava com sangue no olho, e a gente ia, ia resistir porque a causa era legítima, eu acho que aquele foi o ponto mais... que me marcou assim.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 768)

[116] Para apurar a alegada parcialidade da juíza foi instaurado incidente de suspeição (0054982-96.2011.8.26.0577) que não foi conhecido pelo Tribunal de Justiça por ser considerado intempestivo.
[117] Embora sempre tenha havido promessa de resistência à tentativa de desocupação, os preparativos efetivos para a resistência tiveram início nesse período.
[118] Neste sentido, a famosa foto de Nilton Cardin, retratando a "Tropa de Elite" formada pelos moradores do Pinheirinho que mimetizavam os batalhões de choque das polícias militares, publicada na edição de 13/01/2012 do Jornal O Estado de São Paulo.

Figura 42 - “Tropa de Elite” do Pinheirinho (2012).

Foto: Nilton Cardin. Publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 13/01/2012[119].

Ao mesmo tempo em que se preparavam para o enfrentamento de forças completamente assimétricas, não abandonaram a arena institucional, inventando um novo espaço para o embate através do deslocamento do conflito jurídico para a arena da Justiça Federal, tendo por mote o envolvimento da União no processo de negociação para resolução do conflito.

Ao desafio lançado pelos ocupantes, o judiciário paulista abandona o campo de disputa jurídico-institucional, articulando a imposição de sua decisão através do simples uso da força[120].

Dois movimentos do judiciário paulista são claros nesse sentido: o primeiro é o abandono da arena jurídico-institucional e de sua burocracia, ignorando o instrumento processual adequado e esperado para questionamento de decisões judiciais conflitantes, o incidente de conflito de competência[121]. O segundo é a determinação, por escrito, do Presidente

[119] Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,negociacao-sobre-reintegracao-continua-em-sao-jose-dos-campos-sp,822288.

[120] Mario Montanha Teixeira Filho afirma que a justiça paulista “quando confrontada com despachos vindos da Justiça Federal, adotou uma postura claramente política, ignorando a existência de um conflito de competência que se tornava cada vez mais próximo para respaldar a ação policial – um ato precipitado diante das tensões que cercavam a desocupação”. (MONTANHA FILHO, 2016) http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322689/1/TeixeiraFilho_MarioMontanha_M.pdf

[121] O conflito de competência somente foi instaurado após a desocupação da área, por iniciativa da Advocacia Geral da União, sendo decidido pelo Superior Tribunal de Justiça que a competência para apreciar e decidir sobre o caso seria da justiça estadual de São Paulo.

do Tribunal de Justiça para que a Polícia Militar repelisse qualquer tentativa de interferência de forças federais no caso[122], designando representante pessoal para dar suporte ao cumprimento da ordem, em atuação extrajurídica (GINJO, 2016).

A autorização para deflagração de guerra às forças federais que poderiam vir ao socorro dos ocupantes para cumprimento de decisão emanada do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (processo nº 000439-93.2012.403.6103) (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012a) constitui evidência da politização do conflito pelo judiciário, e da indissociabilidade entre direito e a violência (DERRIDA, 2018, p. 112), possuindo o melhor direito, no caso, quem detivesse o maior poderio militar[123].

Como explica Luciana Zaffalon (2019), o processo de politização do sistema de justiça paulista, pode ser compreendido pela combinação de vários fatores: (i) a longa hegemonia do grupo político que comanda o Estado de São Paulo, plenamente identificado com o ideário neoliberal; (ii) a utilização de demandas corporativas das instituições do sistema de justiça, como moeda de troca junto ao Executivo estadual; (iii) o controle do Executivo, com anuência do Legislativo, dos orçamentos e distribuição das verbas suplementares destinadas às instituições dos sistema de justiça, resultando "num sistema de justiça que serve à blindagem de determinados grupos políticos, sociais e econômicos, e que tem reservado à sociedade civil incivil (SANTOS, 2003) a prisão, a morte ou as periferias" (ZAFFALON, 2018, p. 3-6).

A instauração de um verdadeiro estado de exceção, pelo próprio judiciário paulista, com determinação de cumprimento da lei, "fora da lei", desaguou na militarização do conflito fundiário, com empoderamento das forças de segurança que realizariam a ação militar que foi caracterizada pelo comportamento abusivo dos integrantes das forças policiais durante o processo de desocupação, como relatado posteriormente pelos ocupantes retirados da área.

5.4 Do Pinheirinho aos Abrigos: a Desocupação Forçada e a Militarização do Conflito.

[122] "Autorizo (…) requisição ao Comando da Polícia Militar do Estado, para o imediato cumprimento da ordem da 6ª Vara Cível de São José dos Campos, repelindo-se qualquer óbice que venha a surgir no curso da execução, inclusive a oposição de corporação policial federal, somente passível de utilização quando de intervenção federal decretada nos termos do art. 36 da Constituição Federal e mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, o que inexiste". Trecho do despacho do Presidente do Tribunal de Justiça

[123] O ato de força adotado pelo chefe do judiciário paulista à época pode estar associado à violência instituidora e não à violência conservadora do direito.

A operação militar que viabilizou a desocupação da área do Pinheirinho foi cuidadosamente planejada durante dois meses e meio, utilizando o que seus idealizadores denominaram de "estratégia para obter uma vantagem competitiva" (MELLO, 2017)[124].

O elemento surpresa[125], proporcionou a almejada vantagem competitiva desejada pelo chefe da operação militar.

A descrição dos fatos que antecederam a desocupação não encontra significativas divergências, nos relatos dos diversos autores que se dedicaram a estudar o caso Pinheirinho (GINJO, 2016; SUAVE, 2016; TEIXEIRA FILHO, 2016; MILANO, 2017), pelo que destacaremos aqui apenas aqueles que reputamos mais relevantes para compreensão do processo de militarização do conflito social.

O ressurgimento da liminar, concedida de ofício pela magistrada da sexta vara cível, constitui um marco significativo no desfecho do caso.

Após oito anos de resistência e de lutas intensas, o bairro do Pinheirinho havia se consolidado, contando, naquela altura, com cerca de mil e oitocentas famílias e abrigando mais de oito mil pessoas.

O local contava com dezenas de pontos comerciais (bares, mercearias, lojas, oficinas mecânicas etc.), diversos templos religiosos, praças e áreas de lazer, além de locais reservados à implantação de equipamentos públicos.

O retorno da iminente ameaça de desocupação forçada fez com que os ocupantes acelerassem a busca por uma solução negociada para a crise instaurada, com envolvimento de parlamentares, autoridades estaduais e federais.

Uma das iniciativas nesse sentido, ocorreu na sexta-feira que antecedeu à desocupação (20/01/2012), quando uma comissão de parlamentares se reuniu com o juiz responsável pelo processo da falência, obtendo um acordo para suspensão do cumprimento da ordem por quinze dias[126].

---

[124] "[...] Assim entendendo, acompanho a ideia de que estratégia no mundo contemporâneo significa exercer atividades diferentes dos demais ou exercer atividades semelhantes de um modo diferente. A estratégia indica que vivemos em um tempo de fazer novas e criativas coisas ou inovar naquilo que fazemos para se alcançar uma vantagem competitiva" (MELLO, 2017).

[125] O Comandante da operação militar relata o processo de tomada de decisão que resultou na ação surpresa: "Após ampla análise e discussão dessas variáveis com a equipe de auxiliares diretos, entendemos que a ação deveria ocorrer sem prévia notícia. De forma tal que houvesse uma tomada dos pontos sensíveis estabelecidos como de alto risco para o desenvolvimento da ação de apoio ao Poder Judiciário e que minimizasse o poder de reação do chamado Exército do Pinheirinho, o qual representava riscos à integridade física e psicológica das pessoas mais vulneráveis do acampamento". (MELLO, 2017).

[126] Embora o juiz da falência não tenha competência para suspender a ordem de reintegração prolatada, naquela ocasião, pelo juízo de São José dos Campos, o síndico da massa falida, representante legal do autor da ação de reintegração, é diretamente vinculado a ele, podendo, por isso, concordar com a suspensão da execução da ordem.

Segundo o relato dos parlamentares que participaram da reunião, durante o encontro, o juiz da falência teria telefonado para a juíza da sexta vara cível de São José dos Campos e comunicado que teria concordado em suspender a desocupação pelo prazo de quinze dias. Ocorre que, na mesma data, houve manifestação contrária do representante do Ministério Público no processo, tendo o magistrado da falência revogado os termos do acordo que havia sido feito com a presença dos parlamentares, sem que nenhum aviso fosse dado aos parlamentares ou aos advogados dos ocupantes que participaram da negociação[127].

Ainda que tenha canalizado boa parte das disputas para o campo institucional, especialmente nas batalhas judiciais para permanência na área, a autogestão e a inversão do processo de planejamento tradicional, adotados pela comunidade, colocaram em xeque os poderes formalmente constituídos.

Diversas tentativas anteriores de eliminar fisicamente o núcleo habitacional fracassaram, aumentando a pressão sobre o grupo político que comandava a cidade, o que acabou por transformá-los em reféns de seu próprio discurso que propugnava o respeito à lei e à ordem associado a uma permanente campanha de criminalização da comunidade.

Como assinalado por Boaventura Santos (FSTEMATICO2012, 2012), por ocasião do evento, da intransigência das autoridades municipais em regularizar a ocupação transparece a nítida intenção de transformar o Pinheirinho em exemplo a não ser seguido:

> [...]nesse caso concreto, o que nós estamos a assistir é que numa luta de vários anos, uma luta justa, porque estão em causa mil e duzentas ou mais famílias, portanto, cinco mil ou mais pessoas que estão envolvidas nessa luta, que estão a lutar por que? Por uma coisa absolutamente constitucional, básica e elementar, que é o direito à moradia, numa situação, aliás, que tudo indicava que caminhava para uma solução justa, através da aquisição do terreno, mas obviamente que a direita oligárquica deste país não descansa, por vezes tem os tribunais ao seu lado, e sempre que os tem, aproveita todas as oportunidades. Isto que estar a suceder (no Pinheirinho) é que eles querem dar uma lição a todos os outros movimentos que estão também com questões desse tipo, de ocupação, quer na área do campo, quer na área urbana, digamos assim. E querem mostrar-lhes que não desistirão de usar meios violentos para desanimar, desmotivar e desmoralizar esses movimentos [...][128] (FSTEMATICO2012, 2012).

Uma saída negociada para o caso poderia significar um suicídio político, considerando que os moradores da comunidade do Pinheirinho não contavam com o apoio da maioria dos

[127] O parecer do Ministério Público e a revogação do acordo ocorreram no mesmo dia de sua celebração, mas a publicação do despacho revogando o ato somente seria disponibilizada no Diário Oficial após a desocupação.
[128] SANTOS (2012), Disponível em: https://youtu.be/-juX_v8AQds. Acesso em: 12/10/2020.

moradores da cidade[129]. As manifestações de ódio e de apoio à ação militar, nos comentários dos veículos de comunicação local dão o tom do clima hostil enfrentado diuturnamente pelos moradores do assentamento:

> Sim a maioria da população é a favor da reintegração de posse sim, e queremos mais, queremos que todos esses "vândalos e bandidos" sejam presos. É inadmissível que eu e muitos outros não possam deixar nossos carros na rua por que esses bandidos vêm queimar, é inadmissível que várias crianças percam seu direito de estudar por que esses animais queimaram escolas e creches. E tudo isso por que não querem pagar pelo que a maioria paga...por moradia, querem tudo grátis, querem viver a nossa custa? Sabem por que a maioria não foi para os abrigos da prefeitura? Por que voltaram para suas casas, a festa acabou. Mais de 70 % deles já tem casa. Agora o restante, muitos poucos, que realmente precisarem a prefeitura está ajudando. Então como disse antes, quero todos esses animais e vândalos presos, por que a bestialidade destes ignorantes é impressionante!!! Comentado por Fabiana, 23/01/2012 08:28. (O VALE, 2012).

Na véspera da desocupação (21/01/2012), como era comum em todas as tardes de sábado, os moradores realizaram uma assembleia. Desta feita, com a presença de vários parlamentares, dos assessores jurídicos do movimento e apoiadores.

A assembleia transcorreu em clima festivo, quando os advogados e parlamentares informaram sobre o acordo de suspensão da ordem de desocupação por quinze dias, para que fosse viabilizada uma solução negociada.

Após a assembleia, várias festas de comemoração aconteceram nos diversos setores do bairro.

Na madrugada do dia 22 de janeiro de 2012, os moradores do Pinheirinho foram despertados ao som de helicópteros e bombas de efeito moral.

Relatos de diversos moradores e dos participantes das rodas de conversas afirmam que bombas foram disparadas de helicópteros da Polícia Militar diretamente dentro das residências, inclusive pelos telhados das casas.

> PARANÁ – [...] Aí, os helicópteros, doutor Jairo, eles passavam atirando, não era jogando bomba, eles atira..., eles atirava com bala de efe.., de efe.., de, de, de ...
> JOÃO – borracha...
> PARANÁ- borracha e jogava bomba. Às vezes, despejava, eles tinha, eles despejava. Eles abastecia, descia, abastecia e vinha jogar de novo. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 67-69)

[129] Segundo pesquisa realizada pelo jornal *O Vale*, 54,3% da população apoiou a ação militar. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=S5rezgxdPC0, acesso em 29/07/2017.

A Defensoria Pública de São José dos Campos coletou 568 relatos de lançamento de bombas diretamente dentro das residências (SÃO PAULO, 2014).

O objetivo militar era desencorajar qualquer tentativa de reação, desalojando os moradores de suas habitações, levando-os para os quintais das residências, onde sofreriam uma segunda abordagem, desta feita pelo Batalhão de Choque, havendo relatos de disparos indiscriminados de balas de borracha e utilização de mais bombas de gás lacrimogênio.

Um outro grupo de policiais, que entrou no assentamento após o domínio do território pelo Batalhão de Choque, exigia que os moradores abandonassem imediatamente as suas casas, recebendo a promessa de que a residência seria lacrada e eles poderiam voltar mais tarde para retirar seus pertences.

Aos moradores e apoiadores que tentavam ingressar no núcleo, em um primeiro momento, foi assegurado que se tratava de um "pente fino", já que o núcleo seria regularizado[130].

A estratégia de resistência pensada pelos moradores não pode ser posta em prática.

Uma das orientações envolvia o deslocamento dos grupos mais vulneráveis para a igreja católica, localizada em um ponto central do bairro:

> PARANÁ – [...] Qual que era a orientação nossa? Era que as crianças, e as mães, principalmente as mães grávidas, elas fossem tudo pra igreja católica, né, ir pro nosso barracão de reunião que tudo ao lado. O que eles fizeram? Eles derrubaram o barracão com as crianças dentro. A minha, nossa sorte é que não matou ninguém. Mas eles chegaram e já meteram os tratores no barracão, começou a derrubar, as crianças só deu tempo de correr ali, ficou roupa, documento, ficou tudo lá, né. Aí, eles foram e derrubaram a igreja, derrubaram primeiro o barracão, depois a ...
> JOÃO- ...igreja católica.
> PARANÁ – igreja católica. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 61-63)

Os relatos dos moradores dão conta da distribuição de dez etiquetas para cada família, contendo números que deveriam ser afixados nos seus pertences, para posterior identificação no galpão para onde seriam levados os objetos.

Numa terceira abordagem, outros policiais militares escoltavam os moradores para fora do perímetro de segurança estabelecido por eles, sendo encaminhados ao atendimento social, no posto montado pela Prefeitura em um equipamento público existente nas proximidades.

---

[130] LARA – [...] Então a gente tava preparado pra enfrentar e quando teve essa reunião com todo mundo, vão descansar que vocês têm, né, quinze dias aí pra gente poder descansar e o povo foi se divertir, foi fazer festa, foi se divertir, no domingo a gente acorda com o BOPE, com, com cavalaria, com tudo, né? E o povo dizendo que era um pequeno pente fino. Era só pra ver se a gente tinha arma lá dentro. (Transcrição Roda Geral, Pos. 381)

O aparato bélico utilizado na operação contou com cerca de dois mil homens, envolvendo unidades militares especializadas (Cavalaria, Batalhão de Choque, ROTA, Canil e Força Tática).

Os Advogados dos moradores e Defensoria Pública foram impedidos de acompanhar a operação, não sendo permitido sequer que se aproximassem do local.

O método adotado pelas forças militares consistia na neutralização de qualquer possibilidade de resistência, mediante ataque preventivo generalizado.

Ameaças, xingamentos e humilhações foram relatados por 367 moradores, sendo elucidativa a abordagem descrita por um deles ao Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública:

> Descrição semelhante fez R.F.A., que no desempenho do papel de pai, é responsável pelos cuidados de oito filhos. R. foi abordado pelos policiais dentro de casa, sob o olhar de todos os seus filhos. Chamado de vagabundo e ladrão, negou os adjetivos, se dizendo trabalhador. Ouviu do policial: "trabalhador sou eu!"
> O policial ainda lhe perguntou: "eu tiro ou não tiro vocês daqui?". Em seguida, outra pergunta: "quem manda aqui?". Juntamente com a pergunta foi dada a instrução para a resposta: "diga que é o Choque!" (provavelmente, uma referência ao grupamento da Polícia Militar). Observando a cena, os filhos aguardaram a resposta do pai" (SÃO PAULO, 2014).

Além da profusão indiscriminada de ofensas à integridade física, psíquica e patrimonial dos moradores, registraram-se ainda, no contexto da operação, relatos de situações de violência em maior escala, como o caso de um morador baleado pelas costas por um guarda municipal, quando tentava ingressar no local de cadastramento[131], além da denúncia da ocorrência de um estupro coletivo perpetrado por grupo de policiais da ROTA que participavam da operação[132].

Nos bairros do entorno da ocupação, qualquer aglomeração de pessoas era rapidamente dispersada com disparos de balas de borracha e bombas de efeito moral, evitando qualquer possibilidade de recomposição de forças ou rearticulação dos moradores ou apoiadores para resistir.

A operação de desocupação do Pinheirinho constitui um marco importante na utilização das redes sociais pela Polícia Militar como ferramenta de legitimação das ações policiais já que, pela primeira vez em operações dessa natureza, foi estruturado oficialmente um grupo de militares responsáveis por monitorar as publicações das redes sociais e inserções na mídia,

---

[131] Tais fatos estão sendo apurados nos autos do processo nº 0013454-48.2012.8.26.0577, Vara do Júri de São José dos Campos.

[132] Treze PMs da Rota são indiciados por estupro e tortura durante reintegração de posse no Pinheirinho. Disponível em: <http://noticias.r7.com/sao-paulo/treze-pms-da-rota-sao-indiciados-por-estupro-e-tortura-durante-reintegracao-de-posse-no-pinheirinho-25072013, acesso em 23/07/2017.

oferecendo respostas em tempo real. A equipe, denominada *Comitê de Administração de Crise de Imagem* (MELLO, 2017) foi responsável por produzir as contrainformações aos relatos que pudessem resvalar na imagem da corporação e fornecer subsídios aos órgãos de imprensa para pautar a cobertura do evento.

A construção de uma estratégia de comunicação social eficaz para apresentar, em tempo real, sua versão dos fatos e estabelecer uma forte posição na "guerra" que seria desenvolvida também no campo virtual, municiou os contradiscursos utilizados nas disputas políticas que seriam travadas em torno da narrativa da desocupação, pavimentando o caminho para tentar legitimar a história do vencedor:

> O historiador do lado vencedor facilmente se inclina a interpretar o sucesso de curto prazo em termos de uma teleologia *ex post* de longo prazo. Isso não acontece com os derrotados. Sua experiência básica é que tudo aconteceu diferente do esperado ou planejado [...] Eles têm uma necessidade maior de explicar por que outra coisa ocorreu e não aquilo que achavam que aconteceria. Isso pode estimular a busca de causas de médio e longo prazo que expliquem a [...] surpresa [...] gerando percepções mais duradouras e, consequentemente, de maior poder explicativo. No curto prazo, a história pode ser feita pelos vencedores. No longo prazo, os ganhos em compreensão histórica têm advindo dos derrotados (KOSELLECK *apud* HOBSBAWM, 2013, p. 256)

Os reiterados discursos dos responsáveis pela execução da ordem judicial sobre o sucesso da operação militar, por ter sido cumprida com respeito à integridade física e patrimonial dos ocupantes, não encontraram correspondência na realidade, conforme se verificou após a desocupação. As imagens falavam por si, demonstrando que a defesa intransigente do direito de propriedade da massa falida significou a humilhação pública e destruição em massa das propriedades dos ocupantes.

As perdas materiais foram generalizadas, sendo que, segundo levantamento realizado pela Defensoria Pública com 1003 famílias do Pinheirinho, 34% das casas foram demolidas com os pertences ainda no seu interior, e 3% foram incendiadas, antes mesmo que os moradores retirassem seus bens.

Figura 43 - Móveis sob os escombros (2012)

Foto: Lucas Lacaz, Agência A13.

O Quadro 4 apresenta uma síntese das perdas materiais relatadas pelos representantes de cerca de 1.000 famílias atendidas pela Defensoria Pública (SÃO PAULO, 2014).

O mesmo estudo revelou que 68% dos moradores não tiveram a oportunidade de acompanhar o arrolamento e a retirada dos seus bens, e 73% dos moradores relataram que a desocupação de sua residência foi feita sem o acompanhamento de um oficial de justiça, profissional responsável pelo cumprimento de qualquer ordem judicial.

Quadro 4 - Inventário de perdas materiais dos moradores do Pinheirinho

Espécie	**Famílias atingidas**
Móveis	984
Eletrodomésticos	776
Utensílios	685
Material de Construção	176
Animais	49
Ferramentas de Trabalho	122
Veículos	26
Outros bens (documentos, exames médicos, fotos etc.)	568

Fonte: São Paulo (2014).

Para o cumprimento da ordem judicial, a Polícia Militar formulou uma extensa lista de recursos humanos e materiais, que incluía 30 caminhões, 04 tratores e 04 retroescavadeiras de esteira para recolhimento de entulho; 150 caminhões baú; 30 vans para transporte de

passageiros (familiares); 5 chaveiros, 50 trabalhadores com treinamento em enfermagem devidamente qualificados; 150 trabalhadores braçais. Entretanto, a desocupação foi iniciada sem que tais recursos fossem disponibilizados pela autora da ação.

Durante o cadastramento no posto de atendimento social, os moradores foram novamente alvejados por bombas de efeito moral (103 relatos) e balas de borracha (38 relatos) (SÃO PAULO, 2013).

Os abrigos providenciados para alojamento temporário da população removida foram instalados em locais improvisados[133] onde centenas de pessoas se amontoavam, acelerando o processo de stress coletivo, desmoralização e humilhação dos envolvidos.

Figura 44 - Abrigos improvisados (2012).

Fonte: Brigadas..., 2012.

Em um dos abrigos, situado em um bairro vizinho (Jardim Morumbi) foram instalados apenas três chuveiros no banheiro masculino e quatro chuveiros no feminino, para contingente humano de cerca de 800 pessoas, gerando enormes filas para o banho e higiene pessoal.

[133] Equipamentos públicos destinados a outros usos (escolas e centros esportivos) foram destinados ao alojamento da população desalojada.

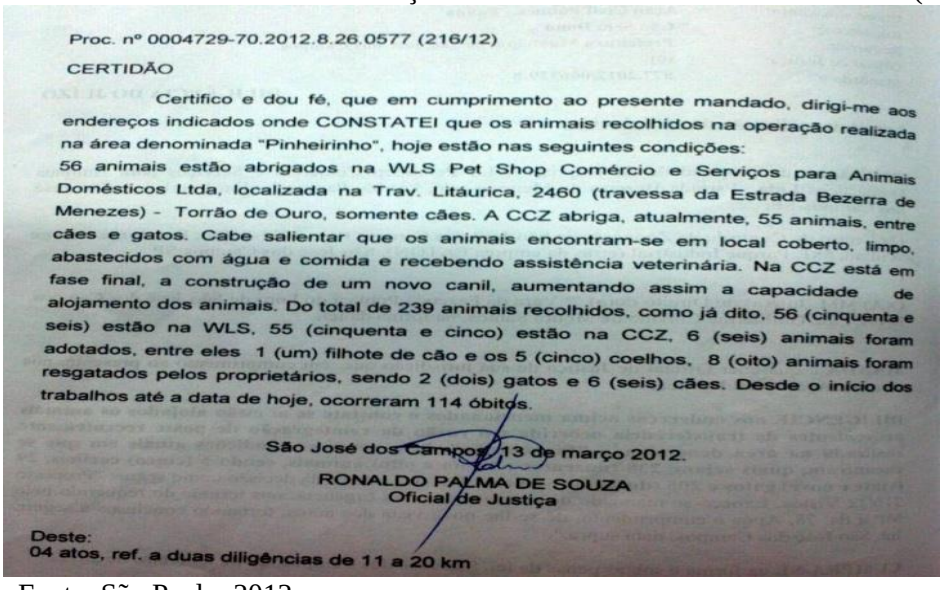
Um dado surpreendente sobre os efeitos sociais da desocupação está no fato de que 42,9% dos moradores atendidos pela Defensoria relataram a perda de emprego como decorrência direta da desocupação.

As causas apresentadas para a perda do emprego passam pela impossibilidade de acesso às roupas, documentos, dinheiro, ferramentas e uniformes e, ainda, pela impossibilidade física de comparecimento ao trabalho, devido ao stress intermitente a que foram submetidos os moradores no pós-desocupação[134].

Os custos financeiros da desocupação, segundo levantamento realizado por um vereador da cidade[135], a partir da análise dos gastos efetuados desde 2012, ultrapassou o valor de R$ 70 milhões de reais que, somados ao investimento efetuado na construção de um novo conjunto habitacional, denominado "Pinheirinho dos Palmares" (cerca de R$ 134 milhões), alcança a cifra de R$ 200 milhões de reais, recursos públicos utilizados para a proteção de uma única propriedade privada.

Outro efeito socioambiental de grande impacto, causado pela desocupação militar da área refere-se ao número oficial de animais mortos. De um total estimado em 600 animais domésticos desabrigados, foram recolhidos 239 animais. Destes, 114 morreram nos abrigos municipais, conforme pode-se constatar na certidão reproduzida na figura 43.

Figura 45 - Certidão do Oficial de Justiça – Processo 0004729-70.2012.8.26.0577 (2012).



Proc. nº 0004729-70.2012.8.26.0577 (216/12)

CERTIDÃO

Certifico e dou fé, que em cumprimento ao presente mandado, dirigi-me aos endereços indicados onde CONSTATEI que os animais recolhidos na operação realizada na área denominada "Pinheirinho", hoje estão nas seguintes condições:
56 animais estão abrigados na WLS Pet Shop Comércio e Serviços para Animais Domésticos Ltda, localizada na Trav. Litáurica, 2460 (travessa da Estrada Bezerra de Menezes) - Torrão de Ouro, somente cães. A CCZ abriga, atualmente, 55 animais, entre cães e gatos. Cabe salientar que os animais encontram-se em local coberto, limpo, abastecidos com água e comida e recebendo assistência veterinária. Na CCZ está em fase final, a construção de um novo canil, aumentando assim a capacidade de alojamento dos animais. Do total de 239 animais recolhidos, como já dito, 56 (cinquenta e seis) estão na WLS, 55 (cinquenta e cinco) estão na CCZ, 6 (seis) animais foram adotados, entre eles 1 (um) filhote de cão e os 5 (cinco) coelhos, 8 (oito) animais foram resgatados pelos proprietários, sendo 2 (dois) gatos e 6 (seis) cães. Desde o início dos trabalhos até a data de hoje, ocorreram 114 óbitos.

São José dos Campos, 13 de março 2012.

RONALDO PALMA DE SOUZA
Oficial de Justiça

Deste:
04 atos, ref. a duas diligências de 11 a 20 km

Fonte: São Paulo, 2012a.

[134] A desocupação ocorreu em um domingo, tendo início por volta das 5:00 horas da manhã.

[135] Disponível em: <http://wagnerbalieiro.com/pinheirinho-cinco-anos-custos-da-desocupacao-e-a-construcao-de-novas-casas-e-de-sonhos/> acesso em 27/07/2017.

Da análise dos relatos dos atingidos, vislumbra-se uma extensa lista de violações de direitos, onde se incluem: prisões para averiguação; acosso em massa; proibição de circulação e permanência; injúrias, humilhações e revistas vexatórias; ameaças de morte; ameaça aos animais de estimação; impossibilidade de descanso nos abrigos; destruição sumária de bens móveis e imóveis; perda de empregos; subtração e extravio de pertences, documentos e dinheiro; além da perda de consultas e exames médicos, retardando tratamentos de saúde em andamento.

Uma parte dos moradores desalojados procurou abrigo em uma igreja católica[136] localizada no bairro vizinho ao Pinheirinho, local que passou a ser o ponto de reagrupamento e articulação do movimento.

Figura 46 - Abrigo na Igreja do Perpétuo Socorro (2012).

Fonte: Rosa, 2012.

[136] A Paróquia do Perpétuo Socorro mantinha atendimento à população do bairro através da comunidade da Beata Madre Teresa de Calcutá. Segundo o padre responsável pela Paróquia, cerca de duas mil pessoas se abrigaram na igreja após a desocupação. (Revista Missões, jan. 2012. Disponível em: http://www.revistamissoes.org.br/2012/01/pinheirinho/)

A permanência na igreja durou poucos dias. Logo, os líderes da ocupação se rearticularam e resolveram centralizar as ações da coordenação em um dos abrigos disponibilizados pela Prefeitura, localizado no bairro do Morumbi.

> PARANÁ - Aí, nós ficamos na igreja, dois, três dias, a pressão era muito grande, mas muito grande pra tirar o pessoal. Aí eu, eles queria mandar a gente pro, pra algum lugar do Campo dos Alemães. Aí, eu sentei pra negociação, aí chamou a prefeitura e disse: olha, e a gente queria ir pro Morumbi. Morumbi era um lugar estratégico, fora da área de atuação, né, um lugar estratégico pra gente (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 69).

A repercussão internacional negativa da desocupação e os efeitos sociais que ela causou levaram os representantes do Poder Público à construção de um projeto emergencial de atendimento habitacional à população desalojada.

5.5 Dos Abrigos ao Pinheirinho dos Palmares: o Pós-Desocupação e o Reassentamento

A insustentabilidade da situação nos abrigos municipais e a dispersão de uma população antes confinada, agora espraiada em diversos pontos da cidade, geraram uma pressão adicional, exercida pelos moradores do entorno dos abrigos, para que os equipamentos fossem desativados rapidamente[137].

Dois dias após a desocupação do terreno, a Defensoria Pública ajuizou medida judicial para que se garantisse o atendimento habitacional (emergencial e definitivo) aos desalojados, postulando ainda, a adoção de providências para melhoria das condições dos abrigos (SÃO PAULO, 2012b).

O processo foi julgado em poucos dias, sendo extinto sumariamente, sob a alegação de que a Prefeitura não poderia ser responsabilizada pelo atendimento da população atingida e que o problema teria sido causado pelos próprios moradores, qualificados como *invasores*.

Uma ampla rede de solidariedade nacional e internacional se formou para proporcionar assistência aos moradores desalojados, ampliando a pressão sobre o governo local.

A partir das pressões políticas e da intervenção direta do Governo do Estado[138], foi concedido aos ex-moradores do Pinheirinho um auxílio aluguel no valor de R$ 500,00, sendo R$ 400,00 pagos pelo Governo do Estado e R$ 100,00 pelo Governo Municipal, através da Lei Municipal nº 8.589, de 31 de janeiro de 2012.

---

[137] O último abrigo a ser fechado, localizado no bairro Vale do Sol, foi desativado 30 dias após a desocupação.
[138] Logo após a desocupação, os representantes do governo local recusavam-se a proporcionar qualquer espécie de atendimento habitacional aos ocupantes desalojados.

Durante alguns meses, após a desocupação, prevaleceu uma incerteza em relação ao atendimento habitacional definitivo da população retirada da área do Pinheirinho, até que, em janeiro de 2013, foi definida a forma como se daria o atendimento definitivo aos ex-ocupantes.

No acordo, que envolveu as três esferas da federação e as lideranças dos moradores, decidiu-se que o atendimento habitacional aos desalojados seria feito nos moldes do Programa Minha Casa, Minha Vida, com a construção de um novo conjunto habitacional, localizado nos limites da cidade, a cerca de 11 quilômetros da área originalmente desocupada, designado por *Pinheirinho dos Palmares*.

Os desgastes com a derrota militar humilhante, as divisões internas entre os moradores e a perspectiva de, enfim, capitalizar politicamente algum saldo positivo, após sucessivas derrotas, contribuíram para que as lideranças do movimento aceitassem a proposta de reassentamento em local distante e sem qualquer infraestrutura instalada, ignorando as recomendações dos técnicos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Informação verbal)[139] que foram consultados e da própria Defensoria Pública que, a esta altura, prestava orientação jurídica aos moradores.

A conquista de atendimento habitacional foi percebida como uma grande vitória do movimento e citada pelos participantes das rodas de conversa como um dos momentos inesquecíveis da luta desenvolvida por eles:

> JOÃO – Ah, na verdade teve várias, a gente elencou um que a gente acha mais importante, que foi quando a gente viu que realmente ia sair o, o conjunto que a gente não tinha nenhuma outra contrarresposta e quando o Paraná amarrou lá e, e rolou a negociação e definiram que ia sair as moradias aí deu, pô, a gente não tinha nada, peraí, já encaminhou alguma coisa aqui. Quando a gente visitou, daí, foi o ápice assim, da luta por moradia, aí tem aquelas outras questões que, que a gente abdicou no momento que a gente muda pra lá, mas isso aí é uma outra pauta também. E teve tantas outras também, é, eu acho que cada quebra de liminar de reintegração de posse era um êxtase assim pra gente, de que a luta tava valendo a pena e que, cada, cada vez que quebrava uma liminar de reintegração de posse, a gente tinha certeza que a gente ia triunfar, sabe. É, mas assim, a, a concretização desse processo pra gente foi as casas, quando a gente viu é, tipo, todo mundo chorou e, sabe, a galera ficou emocionada... (Transcrição Roda Geral, Pos. 248)

Figura 47 - Distância do novo conjunto habitacional da área originalmente ocupada (2020).

[139] Informação fornecida por João Sette Whitaker Ferreira, durante palestra no evento "O Direito à cidade na agenda metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte", realizado em 27 de junho de 2017, na Universidade do Vale do Paraíba, campus São José dos Campos.

Fonte: Google Maps®.

Com efeito, 1.461 famílias[140] foram reassentadas em casas padronizadas, em local desprovido de qualquer infraestrutura urbana e com sérios problemas de mobilidade e acesso, bem sintetizado nas palavras de um participante das rodas de conversa: “E a grande questão é essa: ganhamos moradia, mas perdemos acesso à cidade”. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 56).

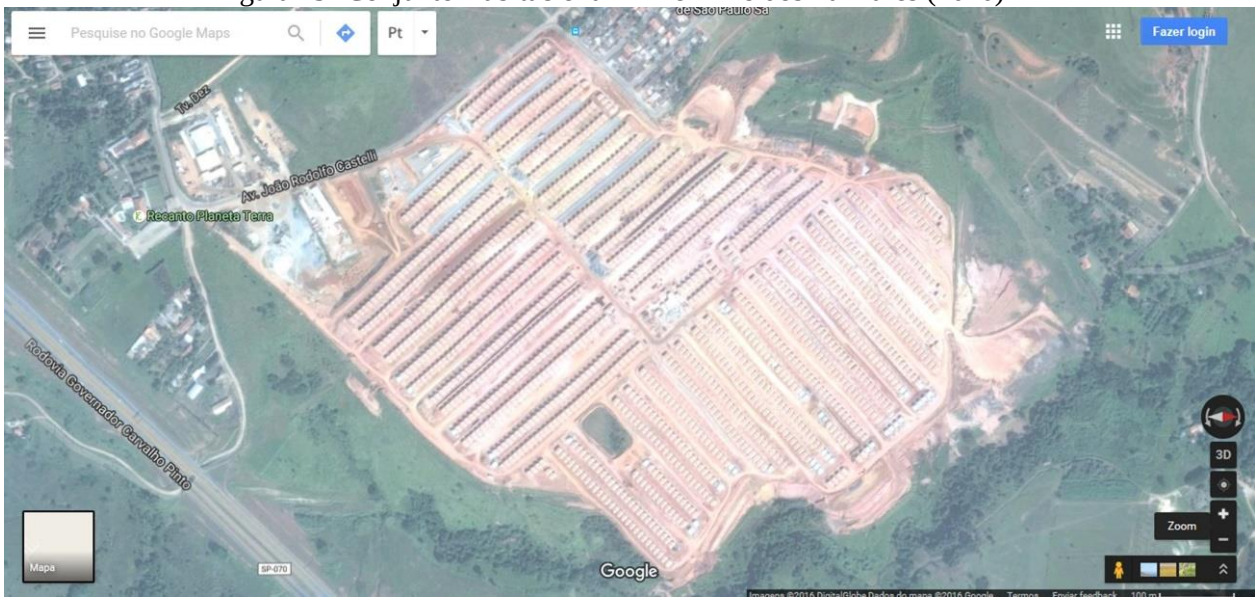
O isolamento da área onde foi implantado o novo conjunto habitacional e a reprodução dos modelos tradicionais de habitação popular, padronizadas, restam evidenciados nas figuras 48 e 49.

[140] Foram cadastradas pela Prefeitura, 1.786 famílias, sendo as 325 famílias remanescentes ou foram excluídas do atendimento ou aguardam atendimento em outros conjuntos habitacionais.

Figura 48 - Localização do Conjunto Habitacional Pinheirinho dos Palmares (2020)

Fonte: Google Maps®.

Figura 49 -Conjunto Habitacional Pinheirinho dos Palmares (2020)



Fonte: Google Maps®.

O conjunto habitacional Pinheirinho dos Palmares foi construído com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida. A escolha da área para implantação do conjunto habitacional não foi aleatória. Segundo Vieira (2015, p. 1), o Conjunto habitacional Pinherinho dos Palmares seria o marco zero de um plano urbanístico denominado por ele como “Eixo

Sudeste"[141] com o "objetivo reestruturar os loteamentos existentes e gerar uma nova centralidade urbana a partir da consolidação dos novos empreendimentos previstos para esta região da cidade" (VIEIRA, 2015, p. 1), consistindo numa "oportunidade de redesenhar de forma ordenada uma região da cidade ainda a ser explorada" (VIEIRA, 2015, p. 9).

A incômoda (re)existência estava agora incorporada à lógica hegemônica de produção do espaço, à ordem urbana oficial, aos pressupostos da financeirização da moradia e à lógica proprietária.

O sonho da casa própria estava encaminhado.

[141] Não se tem notícia da incorporação desse plano urbanístico ao Plano Diretor aprovado em 2018 (Lei Complementar nº 612/2018, que elegeu, naquela região, o bairro São Judas Tadeu como "centralidade local a induzir", mas a infraestrutura levada ao extremo da região sudeste da cidade constituirá importante vetor de incentivo à ocupação das áreas vazias existentes no espaço entre a zona consolidada da cidade e aquele núcleo urbano.

6 PRÁTICAS DE RESISTÊNCIAS NO TERRITÓRIO: O CASO DO BANHADO

> FORMIGÃO – Eu nasci numa choça de índio mesmo, MD sabe. Antigamente é assim, é... eu peguei duas enchente ali no Banhado. Eu tinha quatro anos de idade e outra eu tinha mais ou menos uns oito anos, eu peguei duas. Dava a enchente acabava com a chocinha da gente, acabava com tudo, que era de barro com palha né? Aí depois que a gente retornava depois que acalmava as águas aí fazia outra chocinha pra morar, e assim ia. Aí depois fizeram a represa e acabou as enchente. Acabou que não tem enchente mais, já há muitos anos não tem enchente. Mas é então, eu nasci nessa situação e eu tô lá no Banhado desde 1964. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 86)

> MD – [...] eu vim pra São José dos Campos, vim de Campos do Jordão, aí minha família, meu padrasto, fui criado sem pai, criado pelo padrasto, com minha mãe compraram dois lotes quando surgiu o Jardim da Granja. Então no Jardim da Granja você comprava meio lote você ganhava um milheiro de tijolo e duzentas telhas pra fazer a cobertura da casa e uma porta, era só pra fazer um cômodo. Aí o meu padrasto pegou dois lotes aí ele já pegava e uma casa maior, aí como ele perdeu um que ele não conseguiu pagar apareceu um outro senhor lá que se chamava Zé Granada que tinha uma quantidade de terra no Banhado, ele tinha um alqueire de terra no Banhado, então ele conheceu o meu padrasto e fez negócio com meu padrasto nesse terreno no Jardim da Granja, aí foi aonde eu passei a vir morar no Banhado, [...]. Mas era entre dez e quinze casinhas né, é onde tá aquele povoado ali o que aconteceu, conforme o pessoal vinha trabalhar em São José achava ali, chegava ali no Banhado comprava um pedacinho de uma pessoa e esse documento ele era passado como? Como um tipo de uma nota promissória e esse que era o recibo que as pessoas tinham de lá, principalmente nesse setor que meu padrasto vendeu né? Agora a documentação dos outros pessoal eu já não sei como eles conseguiram né? Então foi aumentando o Banhado, daí foi crescendo o Banhado e aí conforme ele foi crescendo aí foi surgindo uma família casando com a família do outro, porque hoje se fizer um levantamento geral, o Banhado tá sendo sempre de uma família só, né? (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 6).

> OLIVEIRA – Eu sou paranaense e cheguei em São José em, se não me engano, em 80 mais ou menos. E morei, na ... não sei se todos conhecem a favela do Vidoca. Dali a prefeitura queria mandar a gente lá pro Ema, aí minha mãe não quis ir, aí foi a trajetória que a gente pegou e naquela época em 83, eu cheguei no Banhado, aí de lá pra cá vem nessa luta aí acompanhando o MD, o MD também acompanhou a trajetória da nossa caminhada. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 211)

***

Nascido numa choça no Banhado, neto de uma índia e de um português, ele aprendera desde cedo o valor da liberdade. O exemplo de sua mãe sempre o impressionou. Vinda do norte fluminense, escravizada numa fazenda no Vale do Paraíba, fugira para o Banhado em busca da liberdade. Encontrou um solo fértil, mas alagadiço.

Na sua infância, o "varjão" era seu mundo, corria para pegar rã e preá. Pescava na porta de casa saguiru, traíra, caraguaçu e cadela magra. A caça e a pesca eram as brincadeiras preferidas. A disciplina sempre fez parte de sua vida: tinha horário para acordar, para comer, para brincar e para dormir.

Dos dezessete irmãos, somente quatro ainda estão vivos. A maioria morreu ainda criança.

Lembra a chegada da primeira igreja evangélica ao Banhado em 1981, onde foi acolhido, congregaria e seria obreiro por vinte e seis anos. A vida na igreja lhe ampliaria os horizontes, viajaria, conheceria outras pessoas e realidades e até lhe permitiria concluir o curso de Teologia.

Um dia, em raro momento de sinceridade, uma agente estatal lhe falaria o que realmente pensava sobre os moradores do Banhado: "vocês têm que matar na unha, igual piolho! ".

Em troca de sua história, sua vida e sua liberdade, lhe ofereceram um apartamento de quarenta metros quadrados nos desvãos da cidade.

Havia fincado raízes naquele solo alagadiço. Dali não sairia sem lutar.

***

Chegou ao Banhado com nove anos de idade, vindo de Campos do Jordão. Uma transação imobiliária não muito bem-sucedida, realizada por seu padrasto, o levara até ali, num tempo em que só havia uma trilha de gado e uma dúzia de casas. Desta época ficaram as lembranças da luz de lamparina a querosene, do remedeiro, da parteira e da fartura de água no local. "A água mais deliciosa que tinha!".

Desde cedo aprendera que a vida era sinônimo de muita luta. Sua brincadeira era o trabalho na pequena roça da família. Não tinha tempo para o estudo.

Quando jovem, frequentava o bailinho e o forró da comunidade, volta e meia interrompido pela polícia.

Começou a se interessar pelos problemas do bairro e ajudou a criar a Associação de Moradores. Homem de "pouca leitura", como se define, passou a acompanhar o líder do bairro nas reuniões com as autoridades, sendo aconselhado a não se manifestar para não se prejudicar no serviço.

Com seu trabalho, ganhou respeito da comunidade, mas não do poder público. Ao defender uma criança, foi espancado, arrastado e humilhado pela Guarda Municipal. Foi à justiça, ganhou a causa, mas espera o tempo da justiça para receber a indenização.

Quebraram seus ossos, mas não sua resistência.

Seu último desejo: ser enterrado no Banhado, pois de lá não quer sair nem morto.

***

Nasceu no Paraná e veio com sua mãe para São José dos Campos na década de oitenta, quando tinha oito anos.

Chegou ao Banhado após a família ser expulsa pela Prefeitura da Favela do Vidoca.

Começou a trabalhar com doze anos e por mais que tenha tentado outras áreas seu destino seria a construção civil. Primeiro como ajudante, depois, como pedreiro. Não consegue entender como pode ser chamado de vagabundo pelo prefeito, se trabalha desde os doze anos de idade.

Vendo seu passado se repetir, ajudou na desocupação do Pinheirinho, sabendo que aquele poderia ser o seu futuro no Banhado.

Apesar do seu pouco estudo, sua leitura da cidade é acurada. Sabe quem será favorecido com a remoção do Banhado: não será ele, não serão os pobres.

6.1 Da Variante à Favela: uma Roça na Cidade

A comunidade do Banhado é considerada a primeira favela de São José dos Campos, tendo se formado no início da década de 1930 (ROSA FILHO, 2002; SILVA, 2017).

A comunidade ocupa uma faixa de terra situada cerca de quarenta metros abaixo da cota do nível do platô onde se assenta o centro da cidade de São José dos Campos.

Ocupa, assim, uma área limitada, por um lado, pela escarpa formada pelo desnível com o platô do centro da cidade, e, por outro, pelo terreno turfoso e alagadiço que se estende até o leito do Rio Paraíba do Sul.

Figura 50 - Imagem da Concha do Banhado (2020).

Fonte: Google Earth ®

A ocupação da área do Banhado teve início nas primeiras décadas do Século XX, sendo associada à implantação de uma variante da linha férrea que foi inaugurada em 19 de setembro de 1925, como traçado alternativo ao leito original da linha, implantada em 1876, que passava pelo centro da cidade, mas que, após um desastre de grandes proporções, ocorrido em 1915, em uma curva acentuada existente na passagem sobre o córrego Lavapés, obrigou a empresa a rever o traçado original (FUNDAÇÃO CULTURAL..., 2009).

Figura 51 - Traçados da linha original e da variante no ano de 1922

Fonte: Estações Ferroviárias do Brasil, 2020.

A justificativa técnica para escolha do traçado da variante fazia referência às condições topográficas mais favoráveis e à possibilidade de implantação de um novo raio de curva de 300 metros, pois na linha original, para alcançar a estação ferroviária da cidade, havia uma curva abrupta e grande variação nas cotas em um trecho de poucos quilômetros[142].

Alguns dos motivos para escolha do sopé da encosta para implantação do novo traçado da linha férrea, em 1925[143], iriam ser invocados novamente, noventa anos mais tarde, como justificativa para retirada da comunidade do local, desta feita, no Estudo de Impacto Ambiental elaborado para implantação de uma via exclusiva para automóveis denominada Via Banhado, projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Os traçados que tangenciam o sopé da encosta que separa o platô da área ocupada pela comunidade, contidos nos planos oficiais desde a variante ferroviária (1925) até a Via Banhado (2015), delineiam a persistente linha abissal simbólica e material de uma cartografia de exclusão, concebida pelo olhar homogeneizante das diversas gerações da elite local, que veem a área na perspectiva do plano superior do platô central[144].

A implantação da variante é contemporânea à inauguração do Sanatório Vicentina Aranha, ocorrida cerca de um ano antes, em 24 de abril de 1924, um grande centro para o tratamento de tuberculose, que qualificou a cidade para competir pelos tísicos de todo o Brasil, em especial pelos excedentes do Rio de Janeiro e São Paulo, que não eram aceitos em Campos do Jordão.

A crise do café, no início da década de 1930, concomitante com a primeira fase de industrialização da cidade, atraiu para São José dos Campos um grande contingente de imigrantes vindos das regiões rurais de Minas Gerais e das demais cidades do Vale do Paraíba, que se concentraram basicamente na região central da cidade, muitos deles na orla do Banhado (ROSA FILHO, 2002).

---

[142] "Um dos perfis mais penosos do ramal de S. Paulo é incontestavelmente entre os Kilometros 387 e 392, onde a linha em trafego partindo da cota 557,1 attinge a cota 594,270 na estação de S. José, e desce novamente para a cota 557,100 no kilometro 392, acusando grade, neste pequeno trecho, rampa e contra-rampa de 0m,018 em quasi toda a sua extensão" (O Estado de São Paulo, edição de 25/09/1925, pag. 4).

[143] "Devido à natureza do terreno, com infiltrações e lacrimaes, em toda extensão da encosta, e sendo esse ponto de passagem obrigada para o traçado da linha, pois, de um lado, no cimo da encosta, acha-se a cidade de S. José dos Campos e do outro o banhado do Parahyba sem consistência para construção, formado por vasa, com uma camada superficial de turfa, onde com o peso de um homem, uma sonda metallica penetra até 10 metros [...]" O Estado de S. Paulo, edição de 23/9/1925. Disponível em: https://www.estacoesferroviarias.com.br/s/sjcampos.htm

[144] A geografia do local enseja uma experiência oposta à vivenciada pelos moradores dos morros cariocas, que vêm a cidade "de cima". A comunidade do Banhado vê a cidade de baixo e é vista sem dificuldade da orla do platô ou dos prédios que se localizam do outro lado das Avenidas São José e Madre Tereza, permitindo um exercício panóptico de vigilância.

Morelli & Santos (1996) apontam dois momentos marcantes na evolução histórica da relação da cidade com o Banhado. O primeiro seria a intervenção efetuada no início do Século XX, com a supressão da vegetação existente no local para implantação da linha férrea e o segundo, relacionado à formação das represas das hidrelétricas de Paraibuna e Santa Branca, ocorrida na década de 1970, ocasião em que diminuíram as enchentes no local:

> Se o primeiro momento, antes da derrubada da mata é uma referência distante e de difícil evidência, hoje, o mesmo não se pode dizer da interrupção das enchentes, pois é perceptível em plantas e fotos aéreas das décadas de 70 e 80, a existência de uma vasta rede de canais de drenagem, característicos do plantio de arroz que ocupava praticamente todo o Banhado" (MORELLI; SANTOS, 1996, p. 83-84).

Inventariando as intervenções naquela porção territorial, Silva (2020) apresenta uma periodização do planejamento urbano em São José dos Campos, utilizado como instrumento de materialização do pensamento hegemônico de cada época, com impacto no território do Banhado, subdividindo-as em quatro tempos, a partir do Estado Novo: sanitarista (1937-1945), funcionalista no período desenvolvimentista (1958-1974), funcionalista no período da abertura política (1978-1992) e empresarial (1995-2016) (SILVA, 2020, p. 46).

No primeiro período, caracterizado pelas reformas urbanas sanitaristas, o autor destaca a intervenção urbanística realizada, em 1939, para ampliação e alargamento da Rua de Trás (atual Avenida São José), com a demolição das casas do lado direito da via, o que possibilitou "a construção física e simbólica, do banhado como cartão postal de São José dos Campos" (SILVA, 2020, p. 27), pois, até então, a cidade dava as costas para o Banhado (AB'SABER, 1991).

O segundo período, caracterizado como desenvolvimentista-militar, apostava na exploração das qualidades estéticas e contemplativas do local para alavancar o turismo regional, projetando a criação de um parque temático, aos moldes de uma *Disneylândia Tropical* (SILVA, 2020, p. 91).

No terceiro período, caracterizado pelo planejamento tecnocrático-militar, incorpora-se a lógica rodoviarista e, em seu período final, as incipientes preocupações ambientais, com a criação da Área de Proteção Ambiental, através da Lei Municipal n° 2.792, de 10 de janeiro de 1984 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1984; SILVA, 2020).

No quarto e último período, caracterizado pelo triunfo do planejamento estratégico-empresarial, Silva (2020) constata a hegemonia da lógica rodoviarista e a consolidação do discurso ambiental, com a transformação de boa parte da área em um parque natural (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012), além da adoção de atos materiais para a efetiva implantação da

Via Banhado. O período consolida a visão da cidade como mercadoria (VAINER, 2001), qualificando-a para competir por investimentos externos, agora, com o aval do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A periodização apresentada por Silva (2020) permite-nos compreender as etapas do processo de formação e consolidação do bairro, que reúne, em um mesmo espaço geográfico, pequenas propriedades rurais, unidades habitacionais isoladas e dois núcleos favelizados, conforme assinalado nas imagens abaixo:

Figura 52 - Área com predominância de atividades agrícolas (2020).

Fonte: Google Earth ® Adaptado pelo autor.

Figura 53 - Imagem dos Núcleos Favelizados Banhado (2020).

Fonte: Google Earth ® Adaptado.

Alberini (2015), em estudo realizado sobre a comunidade, destaca a importância do manejo da terra para a população do local, não somente para a subsistência, mas também para a manutenção da coesão das famílias que trabalham e residem naquela porção do bairro (ALBERINI, 2015, p. 13).

Figura 54 - Vista da cozinha de uma das residências do núcleo agrícola da comunidade (2014)

Fonte: São Paulo (2014).

A peculiaridade do arranjo espacial da comunidade reflete, em certa medida, os fluxos migratórios que caracterizam a evolução populacional da cidade, cuja história é atravessada por projetos hegemônicos de atração de forasteiros (ZANETTI, 2008).

> Concluímos que São José dos Campos se constituiu como uma cidade de forasteiros. Essa é a sua identificação. O projeto hegemônico se baseou justamente na atração de forasteiros. A primeira intenção foi a de atrair os doentes da tuberculose; entretanto, a maioria desses cidadãos em potencial foi eliminada pela pequena porcentagem de cura. Outros tantos, curados, retornaram para suas cidades de origem. Uma pequena parcela, já estabilizada, manteve-se fiel à cidade que a acolheu. A segunda tentativa foi com a gestão do projeto industrial que, entretanto, pelas leis do mercado, dinamizava uma renovação de pessoal, reforçando o caráter transitório e flutuante dos habitantes, impedindo, mais uma vez, a sólida fixação da população local (ZANETTI, 2008, p. 17).

Reflete ainda, a forma de inclusão precária dessa população e do modo peculiar de organização espacial e de sobrevivência associada a um estilo de vida ou *habitus*[145] lastreado

[145] Na definição de Bourdieu, *habitus* seria um "*sistema de disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e*

"na experiência de vida não-urbana e na precariedade anterior à transferência para a favela" (RESCHILIAN; SANTOS, 2014, p. 148).

Nas imagens acima, pode-se identificar com nitidez os canais de drenagem, chamados, hoje, pelos moradores, de "valetas", que conformam rugosidades[146] (SANTOS, 1999) que testemunham a ascensão e declínio da rizicultura no local, ocorrida a partir da década de 1970, com a construção das hidrelétricas de Paraibuna e Santa Branca, cujas represas permitiram o controle da vazão das águas do Paraíba do Sul e seus afluentes, diminuído, por consequência, a inundação da várzea do Banhado.

Atualmente, nas pequenas chácaras do local, predomina o cultivo de hortaliças, criação de peixes e pequenos animais, em uma configuração territorial peculiar que justifica um bordão recorrente utilizado por um líder da comunidade, na busca de uma identidade para o lugar: "uma roça na cidade" (informação verbal).

O contradiscurso da *roça na cidade* enfatiza o aspecto bucólico, a relação com a terra, o valor moral do trabalho, a estética do campo, a valorização da paisagem do lugar da disputa, mas não deixa de invisibilizar os núcleos favelizados lá existentes, o controle do território pelo tráfico e as condições precárias de subsistência a que está submetida uma boa parcela da população do local.

É a partir da década de 1970 que os núcleos favelizados do Banhado, porção mais adensada e submetida a condições de habitabilidade mais precária, vão se consolidar e experimentar um crescimento populacional significativo, entrando definitivamente em rota de colisão com os interesses e projetos hegemônicos de cidade e sociedade imaginados e implementados pelo planejamento estatal.

---

das ideologias características de um grupo de agentes" (BOURDIEU, 2007, p. 191), ou seja, um agir político relacionado à estrutura de capitais acumulados.

[146]"O que na paisagem atual, representa um tempo do passado, nem sempre é visível como tempo, nem sempre é redutível aos sentidos, mas apenas ao conhecimento. Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos. É dessa forma que elas são uma parte desse espaço -fator. Ainda que sem tradução imediata, as rugosidades nos trazem os restos de divisões do trabalho já passadas (todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho. Em cada lugar, pois, o tempo atual se defronta com o tempo passado, cristalizado em formas. Para o tempo atual, os restos do passado constituem aquela espécie de "escravidão das circunstâncias anteriores" de que falava John Stuart Mill. É nesse sentido que falamos da inércia dinâmica do espaço" (SANTOS, 1999, p. 90).

6.2 Da Favela do Banhado ao Jardim Nova Esperança

> MD – É... a história lá começou, a crescer o bairro mesmo né, foi de 1970 pra cá. São José dos Campos ficou conhecido como capital do avião, né. Então as pessoas que vinham pra trabalhar em São José se acampavam ali. Como a minha família mesmo, aí quando veio o Banhado então existia ali umas dez ou quinze casinhas feitas de pau a pique cobertas de sapê né? E a maioria eram plantações né, principalmente a vargem que é hoje era que o pessoal atua criando gado, ali era plantação de arroz, plantação de batatinha, plantação de milho, feijão né [...] (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 6)

Como vimos em tópico anterior, o Plano CEPEU, concluído em 1961, apresentou um plano específico denominado "Estudos para a erradicação da favela da linha velha" (COSTA, 2007, p. 89), como solução para o "problema favela" a eliminação física do núcleo urbano.

A erradicação da Favela da Linha Velha apresentava como justificativa pública a necessidade de elevar o nível de vida dos favelados (SILVA, 2020, p. 119), utilizando a falta de infraestrutura, insalubridade e promiscuidade dos moradores (Idem).

As linhas gerais do plano cujo alvo inicial fora a Favela da Linha Velha, chegam ao Banhado na década seguinte, conforme registrado em vídeo promocional de 1974 que anuncia a extinção de mais uma favela, comemorada com solenidade, discursos e partida de futebol.

Figura 55 - Solenidade comemorativa do Aniversário de São José dos Campos 1974 no Banhado

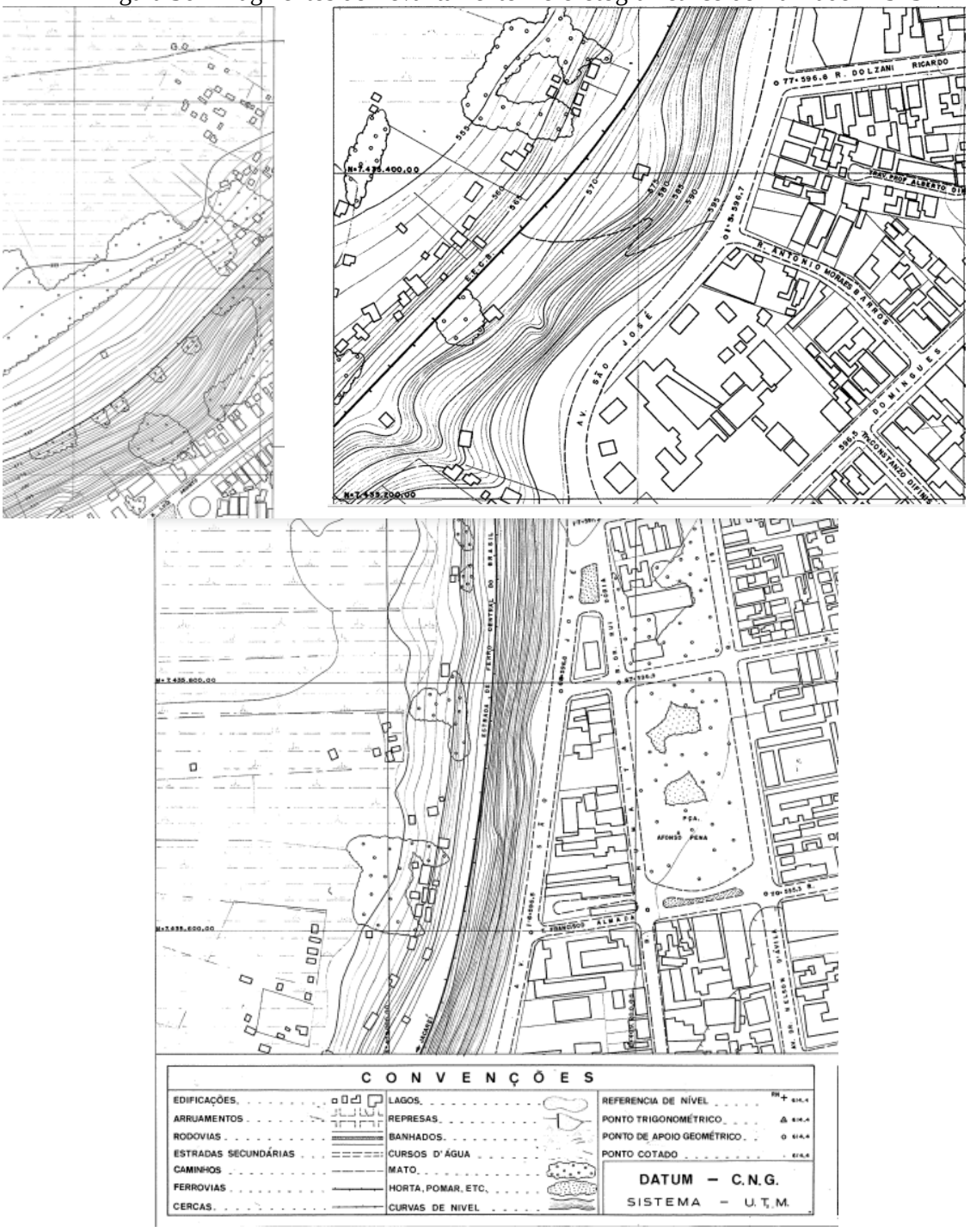
Fonte: Grupoterraimoveis, 2019 [147].

[147] Disponível em: https://youtu.be/H7HRu-SzPqI.

Em 1970, segundo Rosa Filho (2002, p. 46), a cidade contabilizava quatro núcleos de favelas, com 430 moradias e 1.926 habitantes.

O levantamento aerofotogramétrico realizado pela Prefeitura de São José dos Campos, no ano de 1973, já aponta um certo adensamento da área.

Figura 56 - Fragmentos do Levantamento Aerofotogramétrico do Banhado - 1973

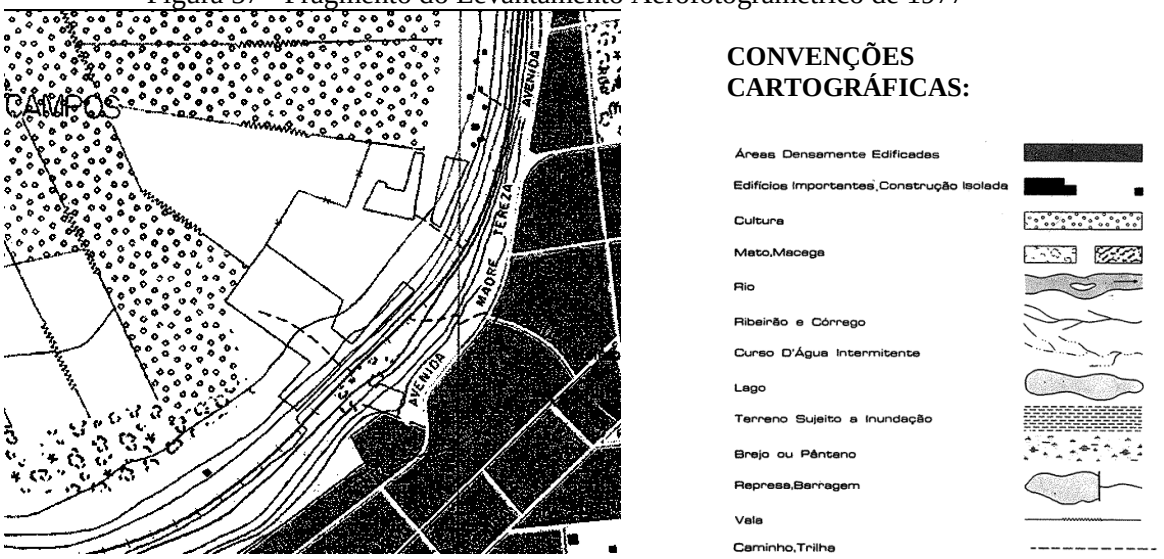


Fonte: São José dos Campos, 1973 (adaptado pelo autor).

Como pode-se ver, a conformação espacial das habitações não segue um alinhamento padronizado, mas, antes, as condições naturais do terreno.

Em outro levantamento aerofotogramétrico realizado pelo Governo do Estado de São Paulo, no ano de 1977, a área do Banhado ainda era caracterizada como predominantemente agrícola, havendo um número reduzido de moradias naquela representação cartográfica oficial.

Figura 57 - Fragmento do Levantamento Aerofotogramétrico de 1977



Fonte: São José dos Campos (1978)[148]. Adaptado pelo autor.

A precariedade das condições habitacionais na década de 1970, utilizada em desfavor dos habitantes da Linha Velha para justificar a remoção compulsória daquela comunidade, também ocorria no Banhado, conforme relatado pelos moradores do local:

> MD – Na década de setenta. Não tinha água nem luz e nós ia e ali era trilhas, uma trilha de gado né? Então a gente trazia o material, quando as pessoas conseguiam o material pra construir a casinha deles a gente descarregava o caminhão na avenida, nós fazia uma bica, uma bica de água e escorregava o material todinho ali até onde é a quadra hoje e dali a gente carregava nos peruzinhos, nos peruzinhos, nas costa, então a gente começou ali aquele vilarejo que eu moro dessa maneira. Aí depois foi passando, foi crescendo e aí foi evoluindo o Banhado. Aí a gente usava luz de querosene lamparina e ali também tinha o Seu José Florentino que ele era conhecido como remedieiro, né? (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 8).

As obras da engenharia sanitária que, no período anterior, tinham preparado a cidade para receber investimentos que alavancariam a terceira onda de industrialização, não tinham alcançado aquela parte do território.

[148] Disponível em: http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/18965/pcesp770830117.pdf.

Nas lembranças dos moradores que participaram das rodas de conversa, os primeiros investimentos públicos no local ocorreram nos governos dos prefeitos Sérgio Sobral de Oliveira (1970-1975) e Joaquim Vicente Ferreira Bevilacqua (1978-1982 e 1989-1990), com a implantação de um campo de futebol, fornecimento de água, tanque coletivo para lavar roupas, e um quiosque com televisão:

> **MD** – Não. Aí o prefeito na ocasião foi entremeado entre o Joaquim Bevilacqua e o Sérgio Teodoro de Oliveira, quando fizeram o campinho pegaram um encanamento da água que hoje tá causando até agora há poucos dias tava dando um problema lá. Um certo Honório, ligou esse encanamento da água lá da avenida até onde é esse campinho que ali ele fez, fez o tanque pra as mulheres lavar roupa, fez chuveiro pro pessoal que tava jogando bola ainda tomar um banho e criou também um quiosque, ele criou o quiosque, é com cobertura de sapê né? E comprou, pegou uma televisão, pôs lá pra nós uma televisão preto e branco, que naquela época ainda não tinha tv a cores, porque nós acha, quando ele pôs lá nós assistia televisão com bateria de carro, a gente fazia uma vaquinha comprava uma bateria e levava na casa de um amigo lá ele que tinha televisão ligava a dele e a gente ficava assistindo ali, né? Aí esse Sérgio Sobral colocou essa televisão lá e inclusive no dia da inauguração, que nós temo, nós temo essa fita gravada, nós temo essa fita gravada ele hasteando a bandeira de São José, a bandeira do estado de São Paulo e a bandeira do Brasil dentro do Banhado. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 12)

A relação entre as lideranças e o poder local são referenciadas por práticas patrimonialistas, patriarcais, clientelistas e de cooptação, baseadas em concessão de benefícios públicos em troca de apoio político (CARVALHO, 1997).

> MD- Porque até inclusive o próprio prefeito os próprios governantes de antigamente ele dava apoio pro Banhado, apoiava muito o Banhado. Aí, depois que o pobre foi trocando os políticos, os prefeitos, os vereadores eles já foram afastando do Banhado, já foram afastando do Banhado porque até na época que eu não tô bem lembrado, na época do Hélio Augusto de Souza, Hélio Augusto de Souza, nós tínhamos muito apoio. Nós tinha apoio, tivemos apoio do Robson Marinho, tivemos apoio do Bevilacqua, tivemos apoio do Sobral, tivemos apoio do Veloso, e Elmano Ferreira Veloso né, foi de 1970 pra cá, de 1980 pra cá, que nós fomos perdendo os apoio. Porque que até inclusive isso aí eu falo pra todo mundo e provo, porque naquela época nós era considerado dentro do Banhado, porque o senhor prefeito o Sobral de Oliveira que construiu pra nós o primeiro campo dentro do Banhado, o primeiro rancho que ele fez na praça nós assistimos televisão quando nós morava lá e puxou encanamento de água lá pro Banhado que é que a turma diz hoje que é gato do Banhado, e não é. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 534)

Para uma vida repleta de precariedade, a implantação de serviços essenciais ou de simples equipamentos de esporte e lazer representam não direitos básicos da população, mas

concessões fundamentadas na generosidade e no afeto dos agentes políticos pelo local e por sua gente, refletindo o desdobramento de relações pessoais, e não, necessariamente, institucionais.

Deriva dessas relações a essência da forma de dominação política patriarcal/patrimonialista, onde "a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político" (SCHWARTZMAN, 2006, p. 1) que pode dele dispor, concedendo favores que geram dívidas de gratidão e afeto, com indistinção entre as esferas dos interesses público[149] e privado.

De acordo com Auyero, o clientelismo pode ser visto também como uma estratégia que a população pobre utiliza para resolver seus problemas (AUYERO, 2012).

Nesse sentido, os participantes das rodas de conversas revelaram uma certa nostalgia e saudosismo ao ressaltarem que, antigamente, os prefeitos frequentavam as casas do bairro e eram mais "humanos":

> FORMIGÃO – Ah o que eu me lembro, antigamente na década de setenta pra trás, na época que fez o ranchão que é quioscão lá os prefeito era mais humano não é igual hoje. Eu me lembro de dois prefeitos que tomou café na rabeira do fogão da minha casa. Era o Sérgio Sobral, o anterior a ele, foi quem mesmo?
> MD – Um era o Helio Augusto e tem aquele um também que ia lá jogava até truco com nós lá no Banhado.
> FORMIGÃO – Os cara não é igual hoje, os cara entrava no barraco da gente, tomava o café com a gente, comia bolinho de chuva com a gente, batata doce cozida os cara comia, não é essa frescura. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 337-339)

A presença dos representantes do Estado na intimidade do espaço familiar, e nos momentos de lazer da comunidade reforçariam a crença na completa estruturação do bairro, agora, de forma irreversível.

De fato, a década de 1980 é marcada por uma série de investimentos públicos no bairro, com a implantação da rede de energia elétrica, a construção do centro comunitário, quadra esportiva e um prédio da Fundação Hélio Augusto de Souza – FUNDHAS, instituição voltada ao atendimento social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Na narrativa das lideranças, a chegada da energia elétrica, em 1981, marca o rebatismo do bairro que passa a se chamar Jardim Nova Esperança:

> MD – O Renê. O senhor Renê, o senhor Renê ele bateu, quando ele pegou o bastão, bateu a chave falou assim: aqui tá a esperança de vocês, vocês passam a se chamar Jardim Nova Esperança (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 42)

[149] Em definição clássica, o interesse público pode ser dividido em interesse público primário e interesse público secundário. Ao primeiro, corresponderia o interesse da coletividade considerada em sua totalidade, na busca do bem comum. Ao segundo corresponderia o modo pelo qual a Administração Pública concebe o interesse público.

Àquela altura, a superação da precariedade das condições do lugar parecia ter, finalmente, encontrado espaço na agenda das políticas públicas locais. Entretanto, seriam os últimos investimentos públicos significativos em infraestrutura no bairro.

A mudança de nome da comunidade não se revelaria suficiente para afastar o estigma da favela. A esperança assumiria a acepção única de longa espera pela definição heterotópica de seus destinos, com a retomada, no final da década de 1980, das iniciativas de extinção da comunidade do Banhado.

6.3 Do Jardim Nova Esperança ao Parque Do Banhado: a Ambientalização do Conflito.

> FORMIGÃO - daí esse E. falou assim pra mim: - quem que é você? e tava vindo outro junto, falou quem que é você? - Eu sou morador, moro ali e mostrei meu barraco, eu moro ali, ele falou assim: - é, você tem a oportunidade agora, até falou pra mim: - você tem a oportunidade agora de aceitar a nossa proposta, se você não aceitar, você vai ser tirado à força, você com as polícia. Daí eu falei assim: - então eu vou ficar com a segunda opção. Daí a M., nessa hora a M. tava chegando, daí a M. falou assim: - é, vocês são fogo hein, vocês têm que matar na unha, igual piolho e fez assim (gesto de matar piolho na unha). Isso aí foi marcante pra mim. Daí eu falei assim: - esse é o respeito que vocês têm com a gente né, fazendo esse tipo de ação, ainda vem dizer ainda que a gente tem que ser morto como piolho. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 638)

Como vimos em seção anterior deste trabalho, no campo político, a década de 1980 foi marcada, no Brasil, pela transição do regime militar ao governo civil inaugurado pela denominada Nova República.

Na área econômica, o período é marcado por sucessivas crises financeiras, com hiperinflação e aumento significativo das dívidas interna e externa.

No campo jurídico, a redemocratização, institucionalizada pela Constituição de 1988, trouxe para o centro do debate a questão ambiental, com a constitucionalização da proteção ao meio ambiente (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 19)[150], cujo reconhecimento formal, como bem jurídico autônomo, já havia ocorrido com a edição da Lei

[150] Os autores traçam um quadro da evolução da legislação ambiental brasileira, dividindo-a em três grandes fases legislativas: (i) fragmentário-intrumental (1916-1981), caracterizada pela produção dispersa, tratamento pontual e utilitarismo instrumental no tratamento das questões ambientais; (ii) sistemático-valorativa, onde surgiria o direito ambiental brasileiro, com a edição do Código Ambiental Brasileiro (Lei nº 6.938/81) que criou um microssistema jurídico, tendo o ambiente como bem jurídico protegido autonomamente; (iii) constitucionalização da proteção ambiental, onde os valores e direito e ecológicos passaram a ocupar lugar central na estrutura normativa brasileira (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 19-30).

nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981a), marco legal que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Dentre outros instrumentos jurídico-políticos e de gestão territorial, surgidos nessa fase incipiente do ambientalismo brasileiro, destaca-se a Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981 (BRASIL, 1981b), que dispôs sobre a criação de áreas de proteção ambiental (APAs) federais, estaduais e municipais, porções delimitadas do território com especial proteção legal contra alterações de sua configuração e restrições em sua fruição (SILVA, 2010).

No âmbito municipal, a questão ambiental iria introduzir um novo elemento de ponderação na definição dos destinos dos moradores do Banhado, com a criação da APA do Banhado, instituída pela lei local n° 2.792, de 10 de janeiro de 1984, que estabelecia restrições ao parcelamento e ao desenvolvimento de algumas atividades com potencial de dano ao meio ambiente naquela área (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1984).

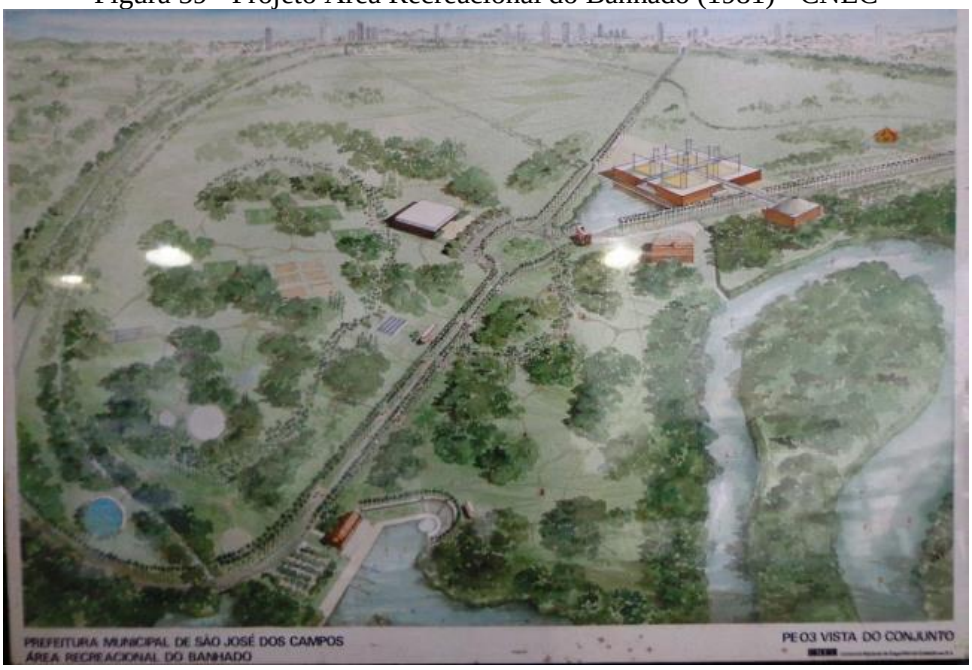
A Lei nº 2.792/84 seria revogada seis anos mais tarde pela Lei nº 3.721/90 que modificou o zoneamento da cidade, subdividindo a APA do Banhado em cinco zonas de uso, com afrouxamento das restrições impostas pela lei revogada (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1984; SILVA, 2020, p. 298). Entretanto, outras legislações ambientais restritivas iriam incidir sobre aquela porção territorial, fornecendo justificativas públicas para a tentativa de tomada da área ocupada pela comunidade, como veremos mais adiante.

Conforme aponta Silva (2020), a área do Banhado foi objeto de dois projetos concretos de transformação da paisagem, a partir da década de 1970: o Parque Regional do Banhado (1973), elaborado pelo escritório do engenheiro Jorge Wilheim, refletindo o ufanismo do período do "milagre" econômico, na linha do planejamento desenvolvimentista-militar, mais técnico e detalhado; e a Área Recreacional do Banhado (1981), concebido pelo Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A. – CNEC, projeto menos elaborado, refletindo o cenário vivido nos últimos anos do período de governos militares, agravado pelos efeitos da crise do petróleo (SILVA, 2020, p. 276).

Figura 58 - Projeto Parque Regional do Banhado (1973/1974)

Fonte: Página de Jorge Wilheim[151].

Figura 59 - Projeto Área Recreacional do Banhado (1981) - CNEC



Fonte: São José dos Campos (1981 *apud* SILVA, 2020, p. 267)

[151] Disponível em: http://www.jorgewilheim.com.br/legado/Projeto/visualizar/1852

De acordo com o autor, dentre as características comuns aos dois projetos de intervenção urbanística na área, destacava-se a negação da existência da população da comunidade do Banhado (Idem).

Nota-se que, na racionalidade do planejamento oficial, contida em planos produzidos em distintos espaços-tempo, sempre prevaleceu o consenso sobre a irrelevância de se considerar a existência de ocupação consolidada no local por população de baixa renda.

O projeto de Eco parque somente foi abandonado no ano de 1993, com o redirecionamento dos recursos orçamentários a ele destinados, no valor de Cr$ 3,324 bilhões, a outros projetos sociais, como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMDICAD, instituído pela Lei nº 4.402, de 15/06/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 8.032, de 21/06/1993.

Não obstante os planos oficiais para a área não terem chegado a sair do papel, os atos materiais de eliminação física da comunidade nunca cessaram.

A esperança de ver regularizada a situação jurídica das posses e propriedades, alentada pelos investimentos públicos realizados no bairro, no início da década de 1980, durou pouco tempo. Já no final da década de 1980, as iniciativas para extinção da comunidade do Banhado foram retomadas.

O agravamento da crise econômica vivenciada entre o final da década de 1980 e início da 1990 foi acompanhado pelo aumento do número de núcleos habitacionais favelizados em São José dos Campos (ROSA FILHO, 2002, p. 62).

Registram-se neste período as primeiras tentativas de remoção massiva de moradores do Banhado, com o oferecimento de lotes no bairro do Campo dos Alemães, localizado na zona sul da cidade. A adesão ao plano não correspondeu ao esperado pelo poder público, com transferência de poucas famílias do Banhado para os terrenos cedidos no Campo dos Alemães (ROSA FILHO, 2002)[152].

Os últimos investimentos públicos em infraestrutura feitos na comunidade foram registrados durante a gestão da prefeita Angela Guadagnin (1993-1996), com a implantação, em regime de mutirão, de manilhas em algumas ruas do bairro, visando o disciplinamento de águas pluviais e afastamento de esgoto domiciliar.

Desde então, uma tendência reversa se instaurou.

[152] Segundo Rosa Filho (2002), no início da década de 1990, foram transferidas cerca de 250 famílias das favelas do Caramujo, Banhado e Santa Cruz para o Campo dos Alemães, bairro criado pela Prefeitura Municipal, na zona sul da cidade, destinado à habitação de interesse social.

Com o início de um longo ciclo de governos locais identificados com o ideário neoliberal, a comunidade começou a ser alvo de desinvestimentos, com a retirada paulatina dos equipamentos e serviços públicos que existiam no local.

É assim que, ao longo da segunda metade da década de 1990 e primeira década dos anos 2000, ocorreu o fechamento da creche que funcionava no Centro Comunitário e do posto de atendimento odontológico.

Em 2008, o governo local anunciava, mais uma vez, o fim da comunidade.

Figura 60 - Notícia de extinção da Comunidade, de 11/06/2008.

valeparaibano
INDEPENDÊNCIA E VERDADE
AV. SAMUEL WAINER, 3.755 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS ANO 56 Nº 16.004 QUARTA-FEIRA, 11 DE JUNHO DE 2008

Sem aviso, Cury decreta fim da favela do Banhado

Prefeitura fecha convênio com CDHU para remover famílias da Nova Esperança

Sem aviso prévio aos moradores, a Prefeitura de São José promete abrir até o final deste mês a licitação que prevê a construção de 256 casas no bairro Bela Vista, na zona norte da cidade, para abrigar o primeiro grupo de famílias que serão removidas do Banhado. As casas serão construídas em parceria com a CDHU em um terreno localizado às margens da Rodovia SP-50. De acordo com a prefeitura, as casas devem ficar prontas em dezembro de 2009. Depois do término das casas, as famílias que vivem na favela Nova Esperança terão um mês para deixar o núcleo, ocupado há mais de 30 anos. A Secretaria de Habitação não tem previsão de quando irá comunicar as famílias sobre a remoção, mas alega que os moradores serão informados por 'atendimento personalizado'. A remoção dos moradores do Banhado faz parte de um projeto da administração de transformar a área em um Parque Natural até 2011. Segundo a prefeitura, a meta é eliminar todas as favelas da cidade.
página 3

Fonte: Valeparaibano (2008).

Sucessivos "congelamentos"[153] do bairro ocorreram, sendo os dois últimos nos anos de 2002 e 2014.

[153] O "congelamento" do bairro significa a impossibilidade de novas construções, proibição de reformas e ampliações dos imóveis existentes no núcleo.

Figura 61 - Placa anunciando o congelamento do núcleo (2011).

Fonte: MECANISMO INDEPENDENTE..., 2011, p.24.

A limpeza dos canais de drenagem, especialmente da linha mestra, denominada pelos moradores de "Valetão", que ocorria sistematicamente, até o final da década de 1990, deixou de ser feita, fazendo com que as inundações voltassem às cotas mais baixas do bairro e tornassem as condições de moradia completamente insalubres nas residências localizadas naquelas áreas, impedindo, ainda, a utilização para agricultura, conforme relatam os moradores:

> OLIVEIRA – [...] Essas que dividia as chácaras era feito um mutirão, pra água das casa não acumular e jogar pro Mestre. Pro Mestre mandar pro Paraíba. Como o Mestre, a prefeitura parou de limpar, não limpou mais, a umidade, a umidade manteve. Meu pai mesmo sabe disso, meu pai mesmo desanimou de plantar porque a água, a água só não chega perto da casa do meu pai, a água tá mais ou menos uns, a umidade tá uns cinquenta metros pra baixo cinquenta pra baixo da casa do meu pai. Mas meu pai chegou a plantar tudo ali, até o Valetão Mestre, o D. lembra. Então foi indo, foi indo, como eles pararam de limpar o Valetão o que aconteceu, a água veio encharcando, encharcando, encharcando e veio subindo, então quem plantava, desanimou de plantar por causa disso, porque a terra encharcada não tem como plantar né? (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 317)

A unidade de ensino pré-escolar que funcionava nas dependências do centro comunitário do bairro, e atendia cerca de trinta crianças na faixa etária de 5 a 6 anos, foi desativada pela Secretaria Municipal de Educação, no final do ano de 2010, ao argumento de baixa demanda.

No dia 11 de julho de 2011, o prédio da Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), entidade que proporcionava formação aos jovens da comunidade e que atendia cerca de 60 crianças do local, foi demolido sem qualquer aviso.

A existência e funcionamento desses equipamentos e serviços públicos no bairro marcavam a presença física do Estado naquele território, materializando, o "apoio" que prefeitos de outrora haviam dado aos moradores, reconhecendo suas existências e estabelecendo relações afetivas que viriam a se estender no tempo, como revelado por Maria:

> MARIA – Ah era bom que eu fazia FUNDHAS lá, era maravilhosa, a FUNDHAS era linda.
> [...]
> MARIA – Fiz FUNDHAS no Banhado, eu recebia na FUNDHAS setenta reais, então pra mim eu tava rica
> MD – Tava rica.
> MARIA – Naquela época eu era rica. Eu recebia pra fazer curso pra brincar pra estudar então era maravilhoso naquela época e eu lembro que quando eu era criança também eu fiz o prezinho no Banhado a gente cantava todo dia o hino nacional lá na quadra, tinha bandeira, tinha três negócio de bandeira lá sempre cantava o hino nacional, depois ia pra escola, então era tudo maravilhoso naquela época. Eu não via dificuldade, vejo dificuldade hoje, nossa, perseguição né, mas, antes era tudo maravilhoso pra mim. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 205-209)

A violência urbanística representada pela demolição do prédio da FUNDHAS remanesce na memória dos moradores como um marco divisor na relação com o poder público local.

> MD – Bom, pra mim o ponto mais marcante pra mim foi quando um garotinho com nove ano de idade chegou ne mim e falou seu MD acabou o nosso futuro, foi quando foi demolido a nossa FUNDHAS lá embaixo. Esse foi um ponto, não foi tão, marcan, quebrar as minhas costela não foi tão marcante pra mim doutor Jairo como essas palavras que eu ouvi desse garoto no final ele foi assassinado porque ele, ele se transformou num bandido, esse pra mim foi um ponto muito marcante porque as coisa que nós tinha no nosso bairro pra educar os nossos filhos pra ajudar as mãe criar os filhos dela não deixar os filho como vi muitos filho por aí isso aí pra mim é o ponto mais marcante na minha vida isso eu carrego pro resto da minha vida e também o ponto mais marcante pra mim é esses governante que tá tirando o direito de nós, morador do Banhado a viver, a viver, porque tirou a nossa comunidade, tirou a nossa escola, que ali nós tinha escola, tinha o pré, tinha o posto de saúde ali embaixo e nos tiraram tudo isso. Isso aí, são dois pontos que pra mim é muito marcante. [...].
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 644-645)

Figura 62 - Demolição da FUNDHAS Jardim Nova Esperança (2011).

Fonte: Litmani, 2011[154].

Se, até então, as lutas da comunidade eram identificadas com a persecução de satisfação de interesses imediatos, representados pela busca de "melhorias" para o bairro, a destruição física do prédio público destinado ao acolhimento e formação de crianças e adolescentes da comunidade, de forma sub-reptícia, ensejou a formação de consenso sobre a injustiça, deflagrando uma luta por reconhecimento, com forte conteúdo moral do julgamento revelado na fala de MD, expondo a injustiça da violência estatal e criando uma ponte semântica para a constituição de uma identidade coletiva (HONNETH, 2017) que iria consolidar a opção pela resistência de boa parte dos moradores da comunidade.

Por outro lado, a prática reiterada de remoções compulsórias engendrou um acúmulo de experiência significativo do corpo técnico da prefeitura, tema que abordaremos mais adiante, na seção que tratará da sistematização de experiências, permitindo aperfeiçoar os mecanismos de dominação e opressão utilizados.

Isto porque, a análise do conjunto de remoções involuntárias ocorridas na cidade a partir do início do Século XXI[155]revela que a submissão dos moradores atingidos a condições insustentáveis de permanência, devido à deterioração proposital das condições de habitabilidade, integra um rol de medidas padronizadas, utilizadas pelo poder público para justificar publicamente a eliminação física de comunidades, servindo ainda para desestimular as eventuais tentativas de resistência. A eloquência dos destroços de um equipamento público

[154] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=u-amcPHRKwY

[155] A partir dos anos 2000, ocorreram as remoções involuntárias de diversas comunidades de São José dos Campos, tais como Torrão de Ouro (formada a partir de anterior remoção da favela da Linha Velha), parte da Favela Santa Cruz (localizada às margens da Avenida Teotônio Vilela), Vila Machado, Vila do Pena, Vila do Rhodia, Vila Mascarenhas, Jardim das Indústrias, Vila Nova Tatetuba, Menino Jesus e Pinheirinho.

demonstra, de forma bastante convincente, o nível seriedade da ameaça e do comprometimento com o plano de desocupação.

Ocorre, entretanto, que com a redemocratização do país e a entrada em vigor da nova ordem jurídico-constitucional, o ideário de "cidade sem favelas" (SILVA, 2020), materializado nos instrumentos do planejamento urbano oficial, desde a década de 1970, passa a reclamar uma alteração na sua fundamentação jurídica e no seu discurso justificador, para se adaptar ao conteúdo garantista da Constituição de 1988 e, posteriormente, ao do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Neste sentido, o discurso ambiental passa a ser incorporado à prática discursiva justificadora da eliminação física da comunidade do Banhado, a partir da alusão ao suposto conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente, onde este último, direito difuso e de natureza transgeracional[156], deveria prevalecer sobre o primeiro, por melhor atender ao interesse da coletividade.

De acordo com Acselrad (2010), a ambientalização de discursos, congloba "tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas etc" (ACSELRAD, 2010, p. 103).

A busca de legitimação das práticas institucionais segregatórias, no contexto do novo regime constitucional, encontrou no discurso ambiental uma ferramenta potente para justificar a retirada dos moradores do Banhado.

A mitigação das restrições ambientais, operada pela lei de zoneamento de 1990 (Lei nº 3.721/90), permitiu a instalação de atividades e empreendimentos na área anteriormente protegida, priorizando os interesses do mercado imobiliário (SILVA, 2020, p. 299), o que gerou reações do movimento ambientalista local.

A edição da Lei Estadual n° 11.262, de 08/11/02, que criou a APA estadual do Banhado[157], contribuiu para o reposicionamento do conflito, com a reinserção do componente ambiental na disputa pelo território.

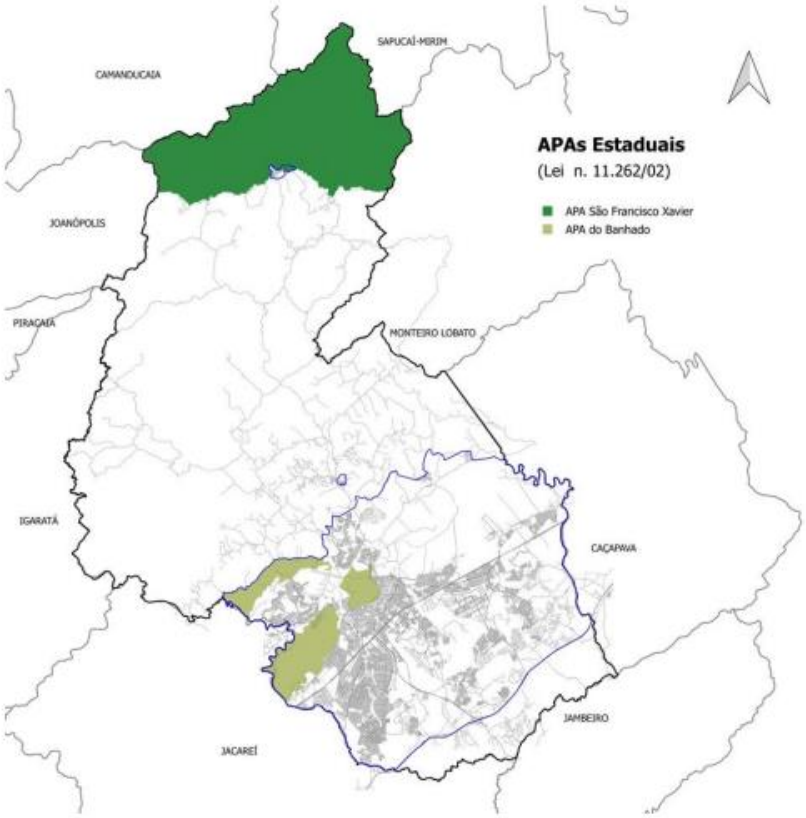
---

[156] Para Acselrad (2010), "o ambiente passa assim a integrar as questões pertinentes à cultura dos direitos – o direito metafórico de gerações futuras, num primeiro momento, constitutivo de um conflito também metafórico entre sujeitos presentes e sujeitos não nascidos; mas, em seguida, a percepção de que, para além da metáfora do conflito intergeracional, haveria que se considerar também a concretude dos ´conflitos ambientais realmente existentes´, protagonizados por sujeitos copresentes" (ACSELRAD, 2010, p.109).

[157] A criação da APA do Banhado foi assim justificada no Projeto de Lei nº 129/2000 (substitutivo): "Já com relação a região do Banhado, temos que destacar que as áreas que formam a região do banhado, no Município de São José dos Campos, estão contíguas ao centro urbano e consiste em uma várzea descontínua que se inicia após um acentuado declive, formando uma extensa planície que se espraia até as margens do Rio Paraíba do Sul. A área total do banhado atinge cerca de cinco milhões de metros quadrados e o seu subsolo é constituído por grande

A APA estadual do Banhado, mais abrangente que o perímetro delimitado pela APA municipal, conglobou três subáreas, sendo que a comunidade do Jardim Nova Esperança está parcialmente inserida no denominado Perímetro I, da APA estadual.

Figura 63 - APA Estadual (2017).



Fonte: SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2017. p. 17.

A lei que instituiu a APA estadual estabeleceu limitações à fruição da área[158] não constantes na legislação municipal de forma expressa, como a proibição da atividade

quantidade de turfa, que é o material formado por restos de gramíneas, plantas palustres, musgos e outros vegetais, decompostos por bactérias ou enzimas, normalmente rica em carbono e típicos das regiões de várzea ou pântano, onde é escassa a presença do oxigênio. Como o betume é um dos elementos integrantes da composição da turfa, é freqüente ocorrer uma reação química, na presença de outros elementos, que gera a sua combustão, essa característica torna o terreno turfoso inadequado para ser ocupado por construções.Ainda é importante destacar que o solo do banhado apresenta a vegetação encontrável em toda área paludosa e o mesmo ocorre com a sua fauna. Embora não apresente espécies, animais ou vegetais, que demandem proteção especial. As áreas que formam a região do banhado, por sua descontinuidade, forçou a implantação de uma urbanização igualmente descontínua; favorecendo uma maior dissipação dos poluentes do ar, evitando a formação de ilhas de calor e a manutenção de temperaturas uniformes em todo o perímetro ocupado por edificações. Por causar tais efeitos benéficos, o banhado é área que merece proteção ambiental. (ALESP, 2000)"

[158] O Artigo 4.º da Lei nº 11.262/02 estabelece as seguintes vedações à APA do Banhado: I - o parcelamento do solo para fins urbanos; II – a instalação de indústria poluente; III - a ampliação da área das indústrias existentes; IV - o uso de técnicas de manejo do solo capazes de provocar a erosão das terras ou o assoreamento dos cursos

minerária[159] e a sua utilização para implantação de chácaras de recreio, causando um esvaziamento do conteúdo econômico das terras particulares incluídas em seus limites, o que viria a causar reações dos titulares registrais das áreas abrangidas, que judicializaram a questão, alegando prejuízos econômicos e limitação indevida ao exercício do direito de propriedade (SILVA, 2020, p. 403).

Embora, sob ponto de vista jurídico, a inclusão da comunidade do Banhado no perímetro da APA estadual não impedisse a sua permanência, tampouco implicasse remoção obrigatória do núcleo habitacional, tal fato passou a ser utilizado em desfavor dos moradores no debate público sobre remoção involuntária.

O argumento seria utilizado pelas autoridades municipais, em 2008, para viabilizar o financiamento da remoção dos moradores pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento:

> "A área da atual ocupação inscreve-se na 'Concha do Banhado', a qual situa-se em Área de Proteção Ambiental - APA, criada pela Lei Municipal Nº 2792/84 e pela Lei Estadual Nº 11.262/02.
> Por este motivo não é possível a urbanização da favela no local, sendo necessária a sua remoção. Após a remoção das famílias, a Secretaria do Meio Ambiente implantará no local o "Parque do Banhado", inclusive utilizando a verba de compensação ambiental da REVAP" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2008).

A justificativa acima transcrita, constante no documento intitulado *Plano Integral de Ação Social. Empreendimento: Jardim Nova Esperança (Banhado)* (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2008), não apresenta consistência em sua fundamentação jurídica, já que omite a revogação da Lei 2.792/84 pela Lei nº 3.721/90, fazendo alusão a uma legislação inexistente, ou melhor, não mais vigente; não explicita de onde viria o impedimento jurídico à urbanização da área; e, por fim, desconsidera o princípio da irretroatividade da lei, tendo em vista que a legislação invocada ingressou no ordenamento jurídico oficial pelo menos cinquenta anos após a consolidação do núcleo habitacional (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1984).

A ausência de densidade normativa da instituição da APA estadual como fundamento jurídico relevante para justificar a eliminação física da comunidade transformava a via judicial bastante arriscada para o poder público. Ao contrário do que ocorrera na Vila Nova Tatetuba,

---

d'água; V - a remoção da cobertura vegetal existente; VI - a exploração mineral; VII - utilização da área para chácaras de recreio.

[159] A atividade minerária em áreas de várzea no município já estava proibida desde a promulgação da Lei Orgânica, em 1990, conforme art. 259 ("*Art. 259 As áreas de várzea serão destinadas apenas para a agricultura, evitando a especulação imobiliária, a construção de indústria e os loteamentos*"), entretanto, a proposta de emenda à Lei Orgânica nº 59/2001, de 06/12/2001, alterou a redação original permitindo a atividade minerária e implantação de cavas de areia. A modificação legislativa foi objeto de ADIN, proposta pelo Sindicato dos Químicos (processo nº 0304570-73.2011.8.26.0000), tendo sido declarada inconstitucional a alteração, por falta de participação popular.

àquela altura, o discurso de área de risco não seria suficiente para condenar todas as construções existentes no Banhado.

No entanto, uma mudança significativa no panorama legislativo iria ocorrer a partir do ano de 2005, em virtude das obras de modernização da Refinaria Henrique Lage – REVAP.

Em uma obra estimada em US$ 3,12 bilhões (ESTADO DE SÃO PAULO, 2009) para adequação da produção de derivados de petróleo às normas de qualidade internacional, a REVAP teve que destinar 0,5% do total de investimentos como compensação ambiental a cinco unidades de conservação (SÃO PAULO, 2008)[160] sendo destinado à criação do Parque Natural Municipal do Banhado o valor de R$ 9.220.000,00, que deveriam ser utilizados em (i) Estudos e providências para o Plano de Manejo ou transformação em Parque Natural Municipal (R$ 350.000,00); e (ii) Aquisição de terras e implantação de Unidade de Proteção Integral, caso fosse constituída (R$ 8.870.000,00).

A Câmara de Compensação Ambiental (CCA) do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) condicionou a liberação da segunda parte das verbas compensatórias à implantação de uma unidade de proteção integral na área e desocupação da área:

> Para que seja possível a utilização desses recursos de R$ 8.870.000,00 devem ser atendidas as seguintes condições:
> 1 – O definitivo estabelecimento de Unidade de Proteção Integral.
> 2 – A desocupação total da área hoje já de posse da municipalidade.
> 3 - Caso estas condições não estiverem totalmente satisfeitas no prazo de 24 meses contados a partir da assinatura do TCCA, os recursos destinados à aquisição de terras e implantação de unidade de proteção integral, serão dirigidos para melhoria e expansão da Reserva Ecológica Augusto Ruschi e à regularização fundiária do Parque Estadual da Serra do Mar (SÃO PAULO, 2008, p. 6).

As unidades de conservação da natureza foram disciplinadas pela Lei nº 9.985, de 18/06/2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, sendo definidas como:

> Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

---

[160] As unidades de conservação indicadas para receber os recursos oriundos da compensação ambiental fora: 1. Reserva Ecológica Augusto Ruschi - Proposta de transformação em Parque Natural Municipal com incorporação de área; 2. Parque Estadual Campos de Jordão - Revisão de Plano de Manejo; 3. Parque Estadual dos Mananciais Campos de Jordão - Plano de Manejo e investimentos para garantir a sua integridade; 4. Parque Natural Municipal do Banhado - proposta de criação de um novo Parque.
5. Parque Estadual da Serra do Mar – regularização fundiária (SÃO PAULO, 2008, p. 3).

As unidades de proteção integral, espécie de unidade de conservação mais restritiva, admitem apenas o uso indireto dos recursos naturais nela existentes, possuindo as seguintes categorias: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre (Idem).

A restrição à liberação da verba compensatória sem a transformação da área de APA em uma das categorias de unidade de conservação integral foi justificada pela impossibilidade de destinação de recursos de verbas compensatórias para desapropriação de áreas classificadas como APAs, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art. 33 do Decreto nº 4.340/2002[161], que regulamentou a Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

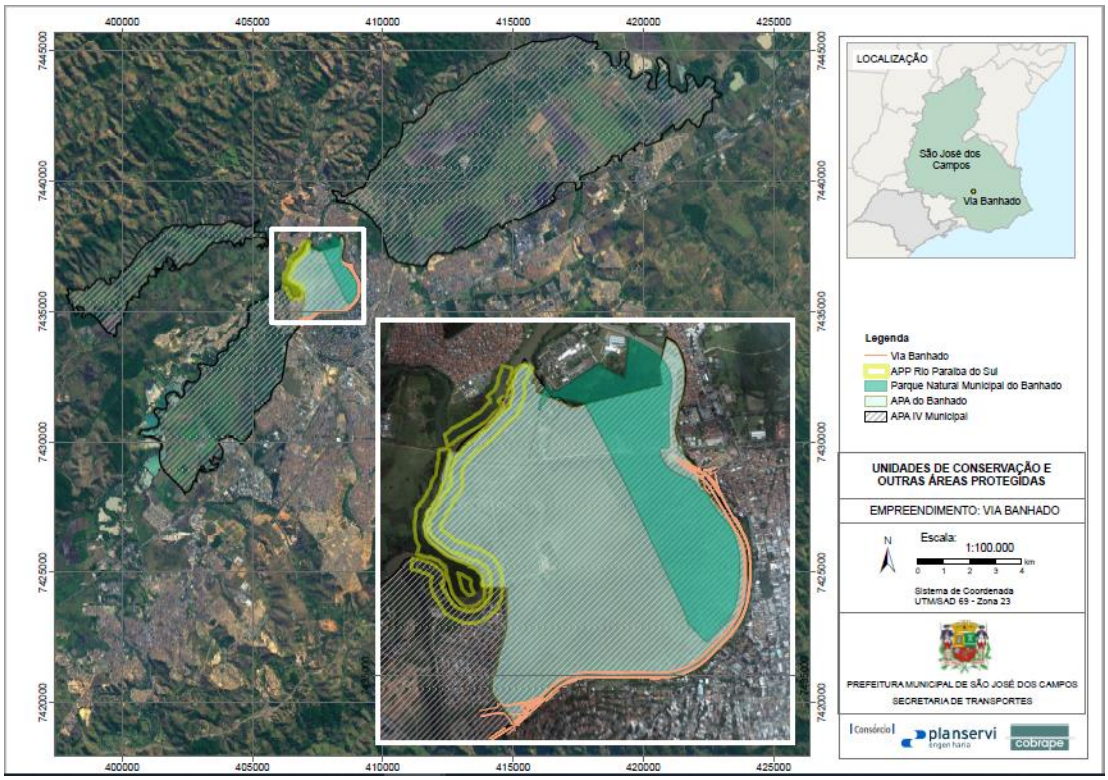
A partir desse compromisso de criação de unidade de conservação integral, estava lançada a base para a construção de uma fundamentação jurídica mais consistente para justificar a remoção dos moradores.

Por efeito, o Município criou, através da Lei nº 8.756, de 28/06/2012, o Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB), unidade de proteção integral que iria aprofundar a ambientalização do conflito (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012b).

Com a instituição da nova unidade de conservação, a sobreposição de proteção jurídico-ambiental da área ficou assim configurada:

[161] "Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade: I - regularização fundiária e demarcação das terras; II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades: I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; III - implantação de programas de educação ambiental; e IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada" (BRASIL, 2002).

Figura 64 - Áreas protegidas e Unidades de Conservação (2015)

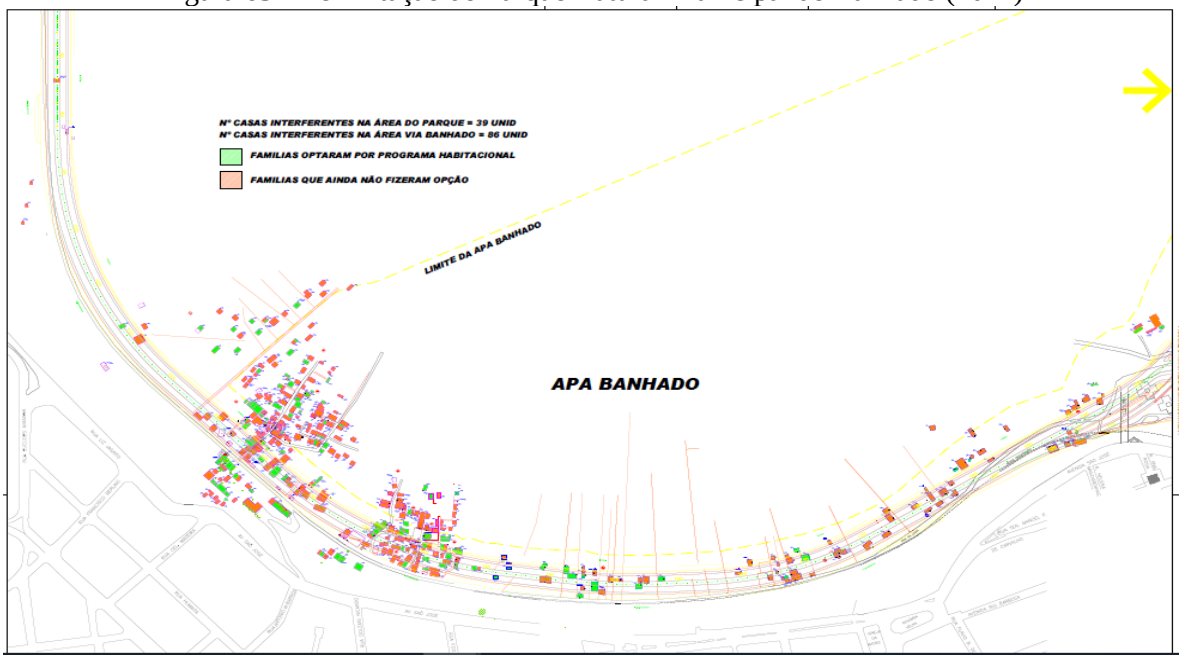


Fonte: COBRAPE, 2015, p.68.

Como se vê, parte da comunidade está inserida na APA Estadual, na APA do Banhado e no PNMB.

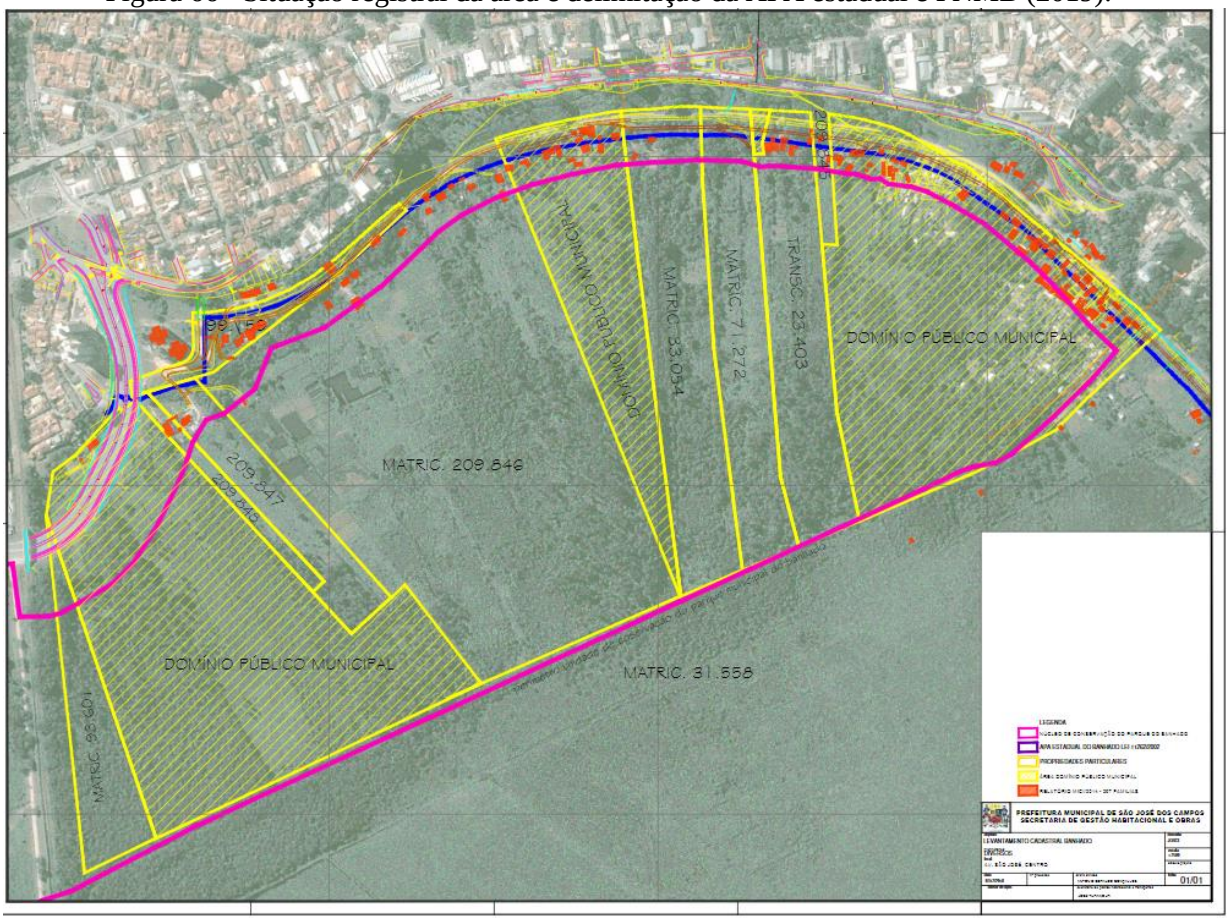
Ocorre, entretanto, que a área do PNMB, delimitada na Lei nº 8.756/2012, não abrangia toda a comunidade, existindo apenas 39 unidades habitacionais que interferiam na área do Parque, segundo levantamento realizado no ano de 2012 (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012b).

Figura 65 - Delimitação do Parque Natural Municipal do Banhado (2012)



Fonte: São José dos Campos (2012c)

Figura 66 - Situação registral da área e delimitação da APA estadual e PNMB (2019).



Fonte: São Paulo (2018).

Além disso, toda a comunidade estava inserida em área classificada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS[162], o que lhe conferia, em tese, proteção jurídica contra remoção compulsória, já que havia reconhecimento pela ordem jurídica oficial da destinação daquele território para habitação de interesse social.

Como já assinalado na introdução, a criação de ZEIS no município ocorreu com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, de 1995, seguindo, até então, a lógica de regularização dos núcleos favelizados.

O reconhecimento do Jardim Nova Esperança como ZEIS ocorreu através da Lei Complementar Municipal nº 165/97, que assim definia tal instrumento jurídico-urbanístico:

> ZEIS - Zona Especial de Interesse Social: constitui-se de áreas destinadas primordialmente para a implantação de programas e projetos destinados a população de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria as áreas ocupadas por sub-habitações/favelas, loteamentos clandestinos onde haja interesse social em promover a regularização fundiária e urbanística e glebas ociosas no perímetro urbano.

Entretanto, o fator decisivo para a permanência da comunidade no local, diante dessa nova iniciativa do poder público não foi a legislação nacional ou local, mas a normatividade imposta pela instituição financeira para a concessão de empréstimo, para implantação do Programa de Estruturação Urbana – PEU, conforme veremos melhor no item subsequente.

6.4 Do Jardim Nova Esperança à Via Banhado: A Comunidade na Trajetória do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

> FORMIGÃO- O banco pra nós foi um desastre, foi um dos causadores
> MARIA – O causador.
> FORMIGÃO - Ou o causador principal dos problemas, de dois mil pra cá, né por causa que o banco financiou a construção da Via Banhado e através desse financiamento começou essa luta ferrenha que o MD acabou de citar aí.
> MARIA – Assédio, criminalização, perseguição...
> FORMIGÃO – Esse assédio, criminalização todas essas coisa, por causa desse investimento pra poder construir a via, então começou toda essa luta toda e o mentor de tudo isso no meu entendimento é o banco. Entendeu que se o banco, e tem mais, o banco além de causar tudo isso ele já tá saindo pela porta do fundo e tá limpando a boca e fala assim eu não fiz nada, tô indo embora não tenho nada a ver com a história tá deixando a história pra trás sendo que o banco ele deveria entrar, pegar a responsabilidade dele e entrar pelo menos

[162] A definição legal de ZEIS foi estabelecida pela primeira vez através da Lei nº 11.977/2009, como: "parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo". Posteriormente, o conceito foi incorporado pela Lei 13.465/2017, que revogou a Lei nº 11.977/2009.

> com uma reparação financeira pra gente porque a gente sofreu tudo isso, perdas, tudo por causa do banco. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 619-623)

A fala dos moradores revela o impacto direto que as ações decorrentes do planejamento estratégico-empresarial, fomentado por agências multilaterais, causaram na vida cotidiana dos habitantes do Banhado.

Revela ainda, uma percepção da dimensão transescalar do problema por parte dos atingidos, que atribuem a responsabilidade pelo agravamento da situação e deterioração das condições de vida no local, à instituição financeira internacional, identificando a lógica heterotópica de produção do espaço, pautada, àquela altura, na estruturação da cidade para recebimento de investimentos exógenos, e que se transformara em consenso nos três níveis do poder executivo nacional.

Como afirma Vainer (2001), "as escalas constituem, portanto, o resultado, sempre contestado e contestável, de embates" (VAINER, 2001. p. 26), acrescentando, mais adiante, que "escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação" (Idem).

A entrada da instituição financeira internacional na arena política do conflito introduziria naquele território uma nova escala de normatividade. Com isso, o direito da instituição multilateral "tocaria" o solo do Banhado, através do contrato de financiamento do Programa de Estruturação Urbana – PEU que, em suas disposições gerais, já anuncia o afastamento da aplicação do direito oficial nacional: "CLÁUSULA 6.03. Validade. Os direitos e obrigações estabelecidos neste Contrato são válidos e exigíveis, de acordo com os termos nele estabelecidos, sem referência à legislação de qualquer país" (BANCO INTERAMERICANO..., 2011) "[163].

O afastamento apriorístico das estruturas de mediação estatais (legislação e aparato judicial) na resolução do conflito, bem ilustra a dinâmica do processo que Oliveira (2015) denomina "Ação Direta do Capital", cujas bases se assentam na completa desintermediação e desregulamentação nas ações do capital, na privatização radical de todas as esferas da vida, na deslegitimação das instituições de Estado, na exaltação da eficiência da "sociedade civil" e ineficiência da "sociedade política" e na autarquização do indivíduo, transformado em sujeito-

[163] As possíveis divergências em torno do contrato deveriam ser resolvidas através de arbitragem, com a constituição de um tribunal arbitral, composto por três árbitros, sendo dois indicados por cada uma das partes e um terceiro, desempatador, em comum acordo das partes, ou, na inexistência de acordo, pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA. (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

mercadoria-fetiche, cujo agir é guiado por uma razão sedutora, a revelar o "esgotamento das possibilidades civilizatórias do capitalismo" (OLIVEIRA, 2015, p. 417-418).

Em outra vertente, os reiterados ensaios de desocupação da área, até então vinculados a projetos desenvolvimentistas, nem sempre articulados com a lógica de desenvolvimento regional ou nacional, iriam encontrar no PEU uma maior densidade jurídica.

Até então, o Banhado poderia, sem exagero, ser considerado como território de planos não concretizados, um verdadeiro cemitério de planos estatais que nunca saíram do papel, mas que consumiram muitos recursos públicos[164] ao longo dos anos.

Concordando com Silva (2020), temos que a história do planejamento urbano de São José dos Campos é marcada pelo pioneirismo na experimentação de soluções urbanísticas, nas diversas fases de seu desenvolvimento, que acabaram por criar uma marca distintiva de "cidade-laboratório" do planejamento estatal (SILVA, 2020, p. 176).

A elaboração de planos de estruturação urbana já encontrava previsão na legislação municipal, desde o PDDI de 1995 (art. 22, III, da Lei Complementar nº 121/95) (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1995)[165], mas viria a tomar forma jurídica mais consistente na Lei Complementar nº 306/2006, que instituiu o Plano Diretor de 2006.

A arquitetura jurídica do Plano Diretor de 2006 projetava, no nível normativo, o "Plano de Estruturação Urbana – PEU" como o principal (e único) instrumento para garantir o desenvolvimento urbano-ambiental do município, cujo objetivo geral, definido pelo art. 54 daquela lei, era a "estruturação urbana" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006)[166], associando o desenvolvimento à ordem, reproduzindo a ideologia do "crescimento ordenado" a combater o "crescimento desordenado", onde se procura "esconder a pobreza urbana, os baixos investimentos em equipamentos sociais e infraestrutura urbana e da sua má distribuição, tanto espacial como nas prioridades" (VILLAÇA, 2000, p. 2).

Na lógica contida na retórica do direito oficial, o desenvolvimento urbano-ambiental deveria se dar "através da integração da política físico-territorial e ambiental com a política socioeconômica" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006), o que seria alcançado através de um

---

[164] Somente em anulações parciais de dotações orçamentárias destinadas à construção do Ecoparque, em 1993, foram contabilizados remanejamentos na ordem de Cr$ 4 bilhões, que, em valores atualizados, corresponderia a aproximadamente R$ 900 mil (Decretos Municipais números 8.029, 8.114, 8.300, 8.362, 8.071, todos de 1993).

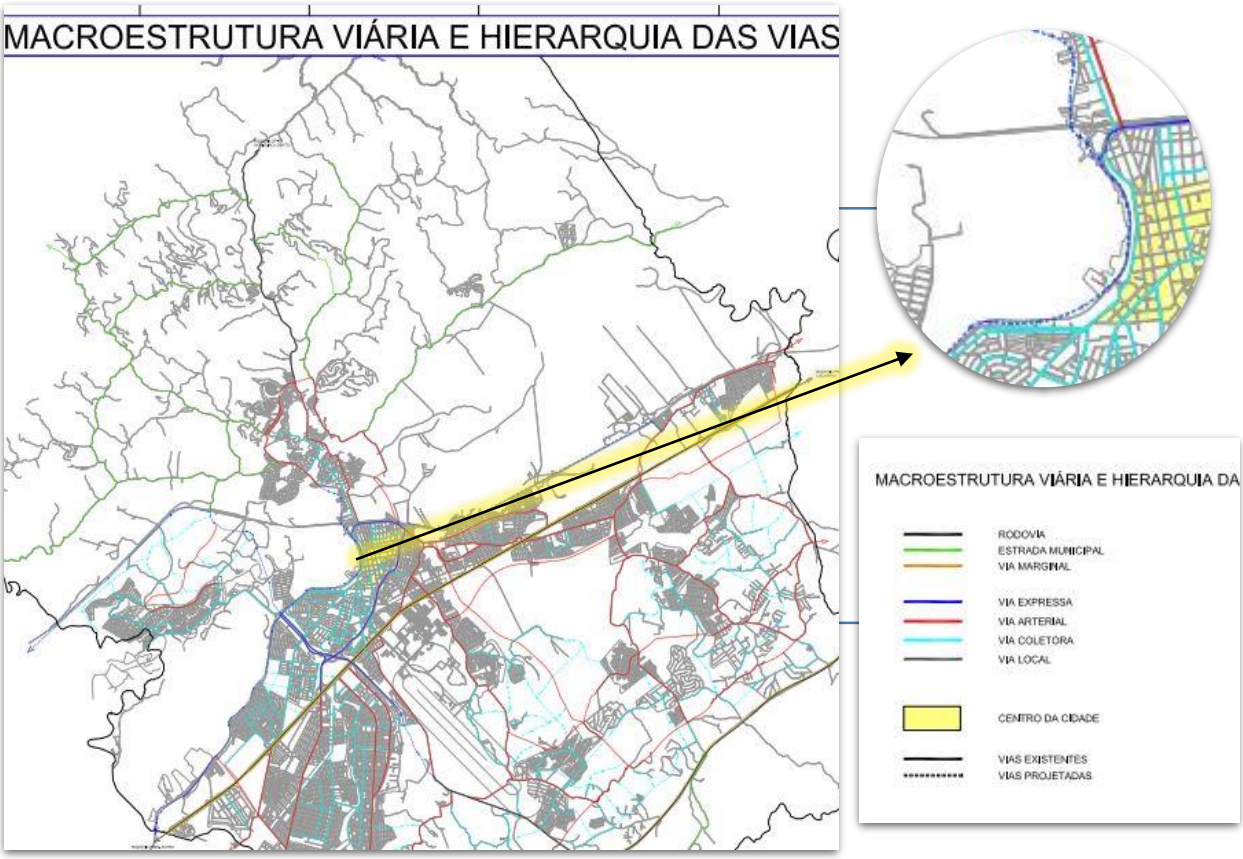
[165] Lei Complementar nº 121/95 - PDDI.

[166] "Art. 54. O desenvolvimento urbano-ambiental tem como objetivo geral à estruturação urbana (SIC), através da integração da política físico-territorial e ambiental com a política socioeconômica, buscando a melhoria das condições de mobilidade da população, do uso racional dos recursos naturais, da distribuição das atividades de acordo com a capacidade de infra-estrutura, do aumento das áreas verdes e de lazer e da preservação do Patrimônio Cultural, Paisagístico, Arquitetônico do Município" (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006).

conjunto de diretrizes e projetos envolvendo o meio ambiente, transporte público, saneamento ambiental, estruturação viária, macrodrenagem urbana, sistema de áreas verdes e de lazer, e o parcelamento, uso e ocupação do solo (Idem).

É assim que o Capítulo V do Plano Diretor de 2006 contém uma única seção, intitulada justamente de "Plano de Estruturação Urbana – PEU", subdividida em oito subseções onde, na linha dos "planos-discursos" (VILLAÇA, 1995), há grande abstração nas alusões às diretrizes, mas grande concretude na definição de intervenções urbanísticas pontuais que deveriam ser priorizadas, em especial às relativas à estrutura macroviária, tendendo a "esconder a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito" (MARICATO, 1997).

Figura 67 - Mapa 04 da LC 306/2006 - Macroestrutura Viária e Hierarquia de Vias (2006).



Fonte: SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006. Adaptado pelo autor.

A figura 67 confirma o que Villaça (2000) insiste em afirmar sobre o fetiche dos planos diretores, onde "plano", "planejamento urbano" e "plano diretor" passaram a ser sinônimos de "traçado viário" (VILLAÇA, 2000, p. 1).

Como podemos ver, o Plano Diretor de 2006, seguindo a lógica da estruturação do espaço a partir da organização do sistema viário, projetou um conjunto de vias expressas, para tráfego exclusivo de automóveis, priorizando, naquele momento, três grandes obras viárias: a Via Norte (que viria a ser concluída em 2011), a Via Oeste (finalizada em 2018) e a Via Banhado, privilegiando a mobilidade das classes mais abastadas, determinando os vetores de expansão urbana e assegurando o ganho de atores invisíveis, beneficiários diretos e indiretos dos projetos[167].

Analisando a financeirização da atividade imobiliária em São José dos Campos, a partir das transformações ocorridas no setor após 1997, Prado (2013), afirma que o impulsionamento ao setor imobiliário na cidade "contou tanto com a imposição do setor financeiro ao imobiliário quanto com a ajuda do Estado (na esfera federal e municipal) [...]" (PRADO, 2013, p. 103) que atuou fortemente na criação de condições "para inserir o espaço urbano joseense nas estratégias de reprodução de capitais do setor financeiro" (PRADO, 2013, p. 153).

Alguns dos beneficiários locais das intervenções urbanísticas foram nominalmente identificados no relatório produzido pela empresa COBRAPE – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos, que realizou a avaliação ambiental do Programa de Estruturação Urbana (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008).

Na figura 68, a última coluna à direita informa os loteamentos projetados no entorno dos parques projetados cujo financiamento era postulado.

[167] Segundo PRADO (2013), com a Lei de Zoneamento de 1997, houve um incentivo à intensificação das atividades do setor da construção civil na cidade, com estímulo à construção em bairros com disponibilidade de grandes terrenos não utilizados (Jardim Satélite e Jardim Aquarius, por exemplo), o que foi combinado com investimentos em melhoramentos viários para beneficiar o deslocamento de veículos para as novas áreas de atuação do setor (PRADO, 2013, p. 102).

Figura 68 - Empreendimentos diretamente beneficiados pela implantação de parques urbanos financiados pelo PEU (2008).

Quadro 2.01. Síntese dos projetos do componente I. Subcomponente 1. Parques (continuação)

Componente I Sub- componente 1 I.1 PARQUES	zona	Área m2	Zoneamento	Setor Sócio econom.	Bairros beneficiados	Índice potencial área verde/ Habitante m2/hab	População beneficiada	Loteam/ Proj. no entorno
I.1.1. Ribeirão Vermelho	OESTE	251.035	ZR ZM-6	18	Urbanova I, II, III, IV, IVa,V, VI, VII, Reserva do Parathey	74,13	6.179	Colinas do Parathey, Alpha Ville,Res. Jaguari, res. Mantiqueira, Mont Serrat
I.1.2. Alambari	LESTE	117.000	ZM-4	7	Campos de São José e Jardim Mariana II, St Cecília I e II	28,24	6.679	
I.1.3. Boa Vista	NORTE	165.000	ZM-4	1	Altos de Santana, Vila Paiva, Jardim Telespark Vila Dirce e Alto da Ponte	7,09	23.845	Altos de São José
I.1.4. Itapuã	LESTE/	140.000 + 45.000	ZM-3	*Região Leste*	Distrito de Eugênio de Melo - Bairros Galo Branco e Jardim Itapuã	14,25	16.336	Aquarius misto
I.1.5. Senhorinha - Fase II	SUL	66.099	ZM-3	14 e 15	Bosque Eucaliptos, Jd Satélite, San Marino, Jd América e Jardim Anhembi.	12,10 16,38 8,15	53.825	não
I.1.6. Cambuí	SUDESTE LESTE	180.000	ZR ZM-3 ZUPI ZETI	5	Vila Industrial,Conj. Resid. Planalto, Conj. Habit. Integração, Jd Ismênia, Vila Tatetuba, Conj Habit. Pq das Américas, Conj Habit.Intervale, Conj. Resid. Vista Linda. **Região Centro**: Jd Jussara,Jd Monte Castelo Vila Kennedy, Jd Martins Pereira, Jd Paulista, Jd São José,JdNova Guarani	7,99	174.941	Santa Luzia Santa Rosa Sítio B. Jesus Santa Júlia *Alto São José Santa Júlia 2 Davoli*

Notas : Fonte dados da PMSJC – fichas dos projetos / site http://www.sjc.sp.gov.br/bid/jan 208,|e Caderno Técnico do Plano Diretor 2006, PMSJC/UNICAMP
(i) Foram utilizados dados de população pelo IBGE Censo 2000 e projetada 2003, conforme disponíveis nas fichas. É preciso compatibilizar a base de dados , com *base line* população, critério de área de influência, população a ser beneficiada, projetos aprovados de loteamentos do entorno, para fazer projeções dos índices a serem obtidos de área verde por habitante com os Parques a serem implantados. O índice potencial de 13,68 m2 /hab, poderá ser comparado com o incremento estimado, 2008.
(ii) Os Parques incorporam áreas verdes públicas de loteamentos já realizados, os fundos de vale, as ZDCA – Zonas de Domínio de Cursos d'Água correspondentes e eventualmente alguma área contígua a desapropriar seja pela vegetação, pela situação, quando permite integração do parque a outras áreas.
(ii) Todos os Parques propostos não são classificados como Unidade de Conservação da Natureza conforme SNUC – Lei federal 9.985/ 2000

Fonte: Relatório de Avaliação Ambiental – Versão Preliminar (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008).

A Via Banhado localizava-se justamente no segmento central do traçado imaginado pela rota de interligação entre a zona norte da cidade e a Rodovia Presidente Dutra (interceptada quase na divisa com o município de Jacareí), permitindo também o fechamento do "anel viário" da cidade.

A viabilização financeira da obra, que possuía um custo estimado de R$ 60 milhões (CODAZZI, 2019), seria proporcionada através de um empréstimo junto ao BID, dentro de uma proposta apresentada ao banco em 2007, denominada "Programa de Estruturação Urbana", sobre o qual já discorremos em item anterior.

O empréstimo foi aprovado pela diretoria executiva do BID em 12 de maio de 2010, conforme proposta orçamentária original retratada na Figura 69.

Figura 69 - Orçamento Global do PEU (2011).

Cuadro 1.3: Presupuesto global por fuente (en US$)

Categorías	BID	Local	Total	%
1. Administración del programa	**285.000**	**3.627.000**	**3.912.000**	**2,2**
1.1 Auditoría anual, monitoreo y evaluación, UGP, fiscalización	285.000	3.627.000	3.912.000	
2. Costos directos	**85.387.400**	**86.946.538**	**172.333.938**	**96,8**
2.1 Componente 1. Mejorías urbano-ambientales	17.036.100	24.458.000	41.494.100	
2.2 Componente 2: Mejorías en cuanto a movilidad urbana	61.034.100	52.968.538	114.002.638	
2.3. Componente 3: Fortalecimiento institucional	7.317.200	9.520.000	16.837.200	
3. Costos indirectos	**0**	**1.780.262**	**1.780.262**	**1,0**
3.1 Imprevistos	0	1.780.262	1.780.262	
4. Costos financieros*	**0**	**0**	**0**	**0**
Total	**85.672.400**	**92.353.800**	**178.026.200**	**100**
%	**48,1**	**51,9**	**100**	**---**

(*) El prestatario pagará los costos financieros, los intereses y la comisión de crédito, al margen del programa.

Fonte: Banco Interamericano..., 2011.

Como já mencionado, o Município e o BID celebraram o contrato de financiamento do "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos – PEU" (BR-L1160), em 18 de agosto de 2011, que tinha por objeto declarado, "a estruturação e ordenamento do desenvolvimento urbano do Município de São José dos Campos através de um conjunto de projetos ambientais, de infra-estrutura urbana, de gestão de transporte e de fortalecimento institucional" (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

Dentre as intervenções previstas pelo programa, três projetos elegíveis para financiamento afetariam diretamente a comunidade do Banhado: (i) a implantação do Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB); (ii) obras de implementação de dois corredores viários (Banhado e Cambuí) e (iii) a própria remoção da comunidade, justificada pela ocupação de área de preservação ambiental e "para melhores condições habitacionais" (BANCO INTERAMERICANO..., 2011).

A ambientalização do discurso e a justificativa pública para remoção forçada do núcleo habitacional ganhariam novas feições, robustecendo as exigências constantes do termo de compensação ambiental firmado em decorrência das obras de modernização da REVAP, com acréscimo, agora, da influência da Via Banhado que se constituiria em "cinturão"[168] de proteção da APA IV do Banhado:

[168] Por fugir do escopo do presente trabalho, não nos aprofundaremos nas inconsistências do PEU quando sustenta a estruturação do espaço a partir da ideia de emprendimentos viários utilizados como cinturão para isolamento de área de proteção ambiental ou barreiras para expansão da ocupação ou adensamento de áreas protegidas, reproduzindo experiências fracassadas de outras cidades brasileiras. Entretanto, o mesmo argumento foi utilizado na justificativa do Estudo de Impacto Ambiental do Rodoanel Mario Covas, no trecho sul que corta áreas de proteção de mananciais, tendo sua eficácia questionada pelo estudo desenvolvido pelo Laboratório de Habitação

a.4. VIA DO BANHADO - Situada na divisa da Região Central com a Planície do Rio Paraíba, essa via, juntamente com a Via Norte, em implantação, e a futura via Colinas Limoeiro limita a área de proteção ambiental, APA IV, do Banhado; serve de alternativa para acesso direto a Via Dutra na altura da divisa com Jacareí. Completando um trecho do rodoanel, essa via, descongestionará o trafego de passagem da área central. Prevê a relocação da favela Nova Esperança, com mais de 300 famílias. A Via do Banhado foi projetada para funcionar como via expressa, em sentido duplo com largura de 33,00m, faixas de rolamento de 3,50m, canteiro central com largura e ciclovia com 3,00m em sentido duplo. (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008 – RGAS)

Figura 70 - Características físico-ambientais das Vias Banhado e Cambuí (2008).

Quadro 4. Componente 2. Melhorias da Mobilidade da População - Características físico-ambientais das obras viárias que serão financiadas

Obras viárias	zona	Dimensão das vias projetadas	Área impermeável estimada	Compensação da área impermeável	Função	Desocupação de área protegida	Via segregada coletivo	ciclovia	Principais Interferências
2.4. VIA DO BANHADO	CENTRO OESTE	**Extensão= 4 km** **Caixa total = 33 m** 3 faixa/sentido= 10,5m x 2 =21m cant central= 6m Ciclovia =3m Passeios 3x2=6m	13,2 km² (projeto a executar)	Recuperação de áreas degradadas e ocupadas /entorno; Implantação Areas Verdes/ Arborização Equipam/ urbanos E de lazer/ Recomposição do vegetação planície do Banhado	Cinturão de proteção do Banhado; Complementação do anel central desvio tráfego por Marginal ao Centro	Desocupação favela - APA Banhado precondição à Implantação Parque do Banhado	sim	sim	APA IV do Banhado Favela do Banhado (Nova Esperança) Transposição com viário estrutural
2.5. SISTEMA CAMBUI	CENTRO SUDESTE LESTE	**Extensão= 9 km** **Caixa 33m** 3 faixa/sentido= 10,5m x 2 =21m cant central= 6m Ciclovia =3m Passeios 3x2=6m	29,7 km² (projeto a executar)	Recomposição cobertura vegetal APP Recuperação de áreas degradadas e ocupadas /entorno; Implantação Areas Verdes/ Arborização/ Equipam/ urbanos e de lazer	Ligação Sudeste – Centro com nova transposição à Dutra	Desocupação pontos de invasão - APP do Ribeirão Cambuí/Putim	sim	sim	Transposição/ Via Dutra Córrego do Cambuí e transposição com calha principal e afluentes áreas de nascentes

Fonte: Companhia Brasileira..., 2008 - RGAS

A remoção involuntária encontrava agora tripla justificação: a ocupação de área de preservação ambiental, a implantação de um corredor viário (Via Banhado) que serviria de "cinturão de proteção do Banhado" e a melhoria nas condições de vida da população.

As tratativas iniciais com o BID para o financiamento do PEU foram iniciadas no ano de 2006. A proposta inicial apresentada pelo município foi objeto de glosas pelo BID, sendo recomendada "maior diversidade e abrangência social das ações propostas" (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008, p. 8).

Seguindo as orientações do banco, o município reformulou a proposta original, incorporando projetos relativos ao meio ambiente e à gestão municipal (Idem)[169] e

e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenado pelo professor João Sette Whitaker Ferreira, condensado no documento intitulado: "Estudo Preliminar. Impactos urbanísticos do Trecho Oeste do Rodoanel Mario Covas" (LABHAB, 2005).

[169] "Após análise do Programa pelo organismo co-financiador foi recomendada maior diversidade e abrangência social das ações propostas. Foi inserido no programa um conjunto de projetos relativos ao Meio Ambiente, de forma a apoiar a preservação de áreas verdes e da qualidade do solo, oferecendo também mais opções de lazer e conforto à população. Em cumprimento às salvaguardas do BID, foram incluídas também atividades de apoio à gestão municipal contemplando atividades para implantação de sistemas de controle técnico-operacionais e administrativos, envolvendo a qualificação da mão de obra e a compra de equipamentos.um conjunto de projetos relativos ao Meio Ambiente, de forma a apoiar a preservação de áreas verdes e da qualidade do solo, oferecendo também mais opções de lazer e conforto à população (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008, p. 8).

comprometendo-se a seguir as normas operacionais do banco para reassentamento involuntário (OP 710) e salvaguardas ambientais (OP 703)[170].

> "Subcomponente 4. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS. Em complementação ao Subcomponente de Regularização Fundiária, Componente I, e também como apoio às intervenções viárias do Componente II, que demandam desocupação de áreas ocupadas irregularmente para realização das obras, esse Subcomponente deverá viabilizar o reassentamento das famílias atingidas. Evitando impactos sociais negativos, este Subcomponente deverá observar estritamente as normas do BID para reassentamento (OP 710), bem como as demais exigências da Política de Salvaguardas ambientais (OP 703) " (COMPANHIA BRASILEIRA, 2008, p. 9).

Cumprindo parte das exigências da instituição financeira para a concessão do empréstimo, foi contratado pelo município uma consultoria da empresa COBRAPE – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos que produziu um relatório de avaliação ambiental do Programa de Estruturação Urbana, considerando que a operação financeira deveria observar a aplicação das salvaguardas previstas na OP 703, já que foi classificada na Categoria "B", enquadramento que exige a avaliação ambiental e/ou social das questões específicas identificadas no processo de análise preliminar, além da adoção de um plano de gestão ambiental e social (PGAS) (BANCO INTERAMERICANO ..., 2006).

Para elegibilidade do financiamento do projeto foram estabelecidas pelo BID algumas exigências que deveriam ser cumpridas pelo município, dentre as quais, a apresentação de um plano de reassentamento que deveria obedecer às regras constantes na OP 710, implementado antes do início das obras, e que, antes mesmo de iniciar a licitação das obras civis, deveria haver a comprovação de que as famílias afetadas tivessem sido efetivamente reassentadas e que eventuais proprietários tivessem sido indenizados (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008, p. 17).

Se, por um lado, a entrada do BID na cena do conflito aumentara a pressão sobre a comunidade, o pacote do empréstimo também trouxera a retórica e a burocracia de um direito alienígena, com uma nova escala de regulação legal, uma legalidade transnacional (SANTOS, 1995), que passaria a incidir sobre as relações assimétricas estabelecidas entre o poder local e os moradores da comunidade, abrindo novas possibilidades de reposicionamento no conflito e

[170] "Subcomponente 4. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS. Em complementação ao Subcomponente de Regularização Fundiária, Componente I, e também como apoio às intervenções viárias do Componente II, que demandam desocupação de áreas ocupadas irregularmente para realização das obras, esse Subcomponente deverá viabilizar o reassentamento das famílias atingidas. Evitando impactos sociais negativos, este Subcomponente deverá observar estritamente as normas do BID para reassentamento (OP 710), bem como as demais exigências da Política de Salvaguardas ambientais (OP 703)". (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008, p. 9).

de mudança das trajetórias espaço-temporais, a partir da exploração da interlegalidade das normatizações incidentes.

Essa interlegalidade e esse direito transnacional seriam explorados e exercidos. O Banhado iria à Washington.

6.5 Do Banhado à Washington: A Atuação Transescalar em Busca da Conciliação com o Capital[171]

> FORMIGÃO – Ah, o banco ele teve uma participação na, é, assim fisicamente através de um braço, chamado MICI né? E teve a participação lá dizendo que tava mediando a situação, mas, na verdade todas as reuniões que nós tivemos, o banco foi tendencioso para a prefeitura ele dizia estar mediando a situação que acabou que ela se arrastou, acho que de dois mil e treze até dois mil e dezesseis né OLIVEIRA? Se arrastou e acabou essa negociação não dando certo, porque o banco não fazia a prefeitura cumprir as política pública do próprio banco, não fazia, não cumpria as política do banco e nem respeitava a gente no período que o banco tava, é, mediando essa negociação que ele dizia que tava mediando pra gente poder é, continuar ali mesmo, não tava nada, que as reuniões não levava a lugar nenhum e o banco, a prefeitura não respeitava. O banco virava a costa a prefeitura tava fazendo as mesmas ações.
> OLIVEIRA – Simplificando, o banco, o banco no meu ver, o banco fazia uma promessa um acordo com a prefeitura chegava na hora do vamo ver a prefeitura desrespeitava o acordo que tinha feito com o banco e acaba em si desrespeitando até nós mesmo e foi gerando esse, essa sujeirada toda aí.
> FORMIGÃO – Uma bola de neve, uma coisa, uma coisa insustentável que no fim a negociação acabou. Porque não tinha como continuar, não foi a comunidade que rompeu com o banco e nem com a prefeitura é porque tanto o banco quanto a prefeitura não respeitaram a comunidade (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 627-629).

O trecho acima transcrito demonstra que, na visão dos participantes das rodas de conversa, não restam dúvidas sobre o perfeito alinhamento do BID com a "prefeitura" para viabilização e efetivação dos projetos contidos no PEU.

No relatório de avaliação ambiental do Programa, utilizado para justificar a viabilidade do projeto apresentado ao BID, a consultoria contratada pelo município destaca o acúmulo de experiência da equipe da Secretaria de Habitação com ações de erradicação de favelas e remoção de populações, como uma virtude que deveria ser ponderada na avaliação do pedido:

---

[171] Parte do texto constante no presente tópico foi publicado, como resultado parcial do projeto de pesquisa, na obra: SOUZA, Jairo Salvador & AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde. "Atuação da Defensoria Pública na promoção do acesso de populações vulneráveis ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação em Projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento" in: YOSHIDA et al. *Finanças Sustentáveis e a Responsabilidade Socioambiental das Instituições Financeiras*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 299-317. ISBN 978-85-450-0234-5.

> [...] Isso se deve à extensa ação já realizada pela Prefeitura para erradicar as favelas do município, incluindo ações de remoção e relocação necessárias. Hoje esse problema está senão resolvido completamente, bastante controlado. Isso garantiu à equipe da Secretaria de Habitação um *know how* excelente no enfrentamento das demandas de grupos locais distintos, numa experiência profícua desenvolvida nos últimos 12 anos (COMPANHIA BRASILEIRA..., 2008, p. 84).

Além de permitir a aquisição de uma "tecnologia" de remoção forçada pelo corpo técnico municipal, a longa história de programas de desfavelização na cidade também proporcionou um acúmulo de experiências dos movimentos sociais que apoiavam as comunidades removidas ou ameaçadas de remoção.

A experiência de lideranças dos movimentos sociais que atuaram na desocupação da Vila Nova Tatetuba, por força do financiamento do Programa Habitar Brasil, permitiria o aproveitamento das lições aprendidas naquele processo em benefício da Comunidade do Banhado. Isto porque havia um intercâmbio entre os integrantes dos movimentos sociais ligados à questão da moradia e de defesa ambiental na cidade.

Alguns desses militantes, especialmente aqueles ligados à Central de Movimentos Populares – CMP, Marcha Mundial de Mulheres e Fórum Permanente em Defesa da Vida já vinham apoiando a luta das duas comunidades há alguns anos, formando uma rede de movimentos sociais.

A coordenação do movimento social no âmbito interno da comunidade do Banhado organiza-se, com base em um associativismo local (SCHERER-WARREN, 2014), em torno de uma Associação de Moradores, denominada Sociedade de Amigos do Jardim Nova Esperança – SAMJNE e, mais recentemente, após a tentativa de implementação dos projetos do PEU, através de uma Comissão de Moradores.

A Comissão de Moradores assumiu, desde a retomada das ameaças de remoção, o protagonismo no processo de negociação com o poder público e com o MICI/BID.

Por outro lado, a instalação de unidade da Defensoria Pública na cidade, em maio de 2007, também proporcionaria uma assessoria jurídica mais estável aos moradores da comunidade do Banhado que, até ali, não contavam com qualquer assistência jurídica, conforme afirma Formigão:

> FORMIGÃO – Eu vim procurar ali, só que eu não sabia nem como fazer, né, eu vim procurar auxílio ali, só que eu vim procurar auxílio em particular, eu não sabia que é, que tinha, existia o coletivo. Daí a, orientaram e tal e eu voltei pra casa, depois eu não fui mais procurar mais nada e ficou, né? Depois foi quando realmente quando a Defensoria entrou no Banhado pra dar assessoria jurídica pro Banhado, isso foi uma alegria muito grande pra gente, porque daí

> sim que a gente viu eu ia ter mesmo, a, a segurança, né, de ter um representante da justiça ali pra falar por nós, diante da justiça, né, porque, até então, a gente tava à deriva, né, sem um defensor que pudesse falar por nós na justiça, porque a gente não tinha ainda um, ninguém, nenhum ninguém advogado procurou a gente, nem particular, nem de canto nenhum. E a prefeitura ... cassetada, cassetada... E nós corria pra lá, corria pra cá, até que Defensoria foi e entrou, Isso aí foi uma alegria também (Transcrição Roda Geral, Pos. 244).

É nesse contexto que, utilizando-se do mesmo documento em que fora formulada a denúncia da situação dos moradores da Vila Nova Tatetuba ao BID, em 11 de junho de 2011, a CMP, representando os moradores do Banhado[172], formulou denúncia ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação – MICI do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A denúncia, formulada em termos bastante sucintos pela CMP[173], foi posteriormente endossada pela Defensoria Pública (SÃO PAULO, 2011), onde se procurou dar uma forma jurídica à formulação inicial:

> [...] Constata-se, com isso, que as salvaguardas sociais e ambientais exigíveis e exigidas pelos órgãos de fomento não estão sendo garantidas pelo agente empreendedor, na medida em que os relatos repassados a essa conceituada instituição não correspondem à realidade dos fatos.
> Não obstante a garantia formal, vertida nos projetos apresentados, tais enunciados não passaram de obra de ficção, sendo certo que a população afetada não vem participando, nem participou, em nenhum momento, da discussão de qualquer plano de reassentamento.
> A ausência de participação da comunidade na formulação dos planos de reassentamento leva à equivocada concepção, pelo Poder Público, de que os projetos apresentados por seus técnicos resolveriam o problema habitacional da população.
> Da mesma forma, não foi minimamente considerada a necessidade de a realocação se dar em localidade próxima à atualmente ocupada, conforme preceitua as normas mais elementares de Direito Urbanístico e a política de reassentamento dessa instituição financeira.
> As mencionadas desconformidades foram vivenciadas ativamente por este órgão de atuação da Defensoria Pública, no cumprimento de sua missão institucional, vez que teve acionar o Judiciário, por diversas vezes, para restabelecimento da ordem jurídica vilipendiada pela implementação de tal política pública.
> Com efeito, teme-se que as violações perpetradas em conseqüência do programa de desfavelização (Habitar), possam se reproduzir na implementação do Programa de Reestruturação Urbana, recentemente

[172] A representação da CMP foi referendada, em 11 de outubro de 2011, por um abaixo-assinado subscrito por 150 moradores da comunidade, confirmando a representatividade e indicando oito nomes para compor a comissão de moradores que os representariam durante o processo de negociação (MECANISMO...,, 2015)

[173] A denúncia relativa ao PEU foi assim formulada: [...] "2- A outra denúncia é referente ao novo empréstimo que o BID está negociando com a prefeitura que irá remover mais de mil familias pobres e um ataque sem precedentes ao meio ambiente. Esta denúncia nós já encaminhamos para várias autoridades brasileiras e também para o BID Brasil, através da Senhora Janaína. Espero que o BID venha até a cidade e tome uma medida urgente. Grato. Cosme Vitor. Central de Movimentos Populares".

> aprovado por esse Banco, eis que já se verifica a repristinação dos mesmos métodos utilizados nas comunidades Henrique Dias, Detroit, Caparaó, Nova Tatetuba, Salinas, Vila Machado, Vila do Pena, Vila do Rhodia, Torrão de Ouro, Vila Rossi, Vila Mascarenhas e, atualmente, no Jardim Nova Esperança e Jardim das Indústrias.
> Em outra vertente, as salvaguardas ambientais também estão sendo desconsideradas, vez que os empreendimentos viários ora financiados, ou em vias de financiamento, vem sendo implementados em áreas de preservação ambiental (Banhado e margens de rios).
> Assim, serve o presente para endossar as denúncias formuladas pelo Movimento Social de São José dos Campos, bem como para solicitar providências para solução do passivo sócio-ambiental engendrado por esse órgão, em especial os proporcionados aos moradores atingidos pelo programa Habitar, que, por não terem aderido ao programa habitacional do Município, encontram-se, até os dias atuais, sem a mínima garantia de moradia digna.
> Serve ainda para solicitar que se adote providências para que se exija do agente empreendedor, como condição para liberação dos recursos contratados no Programa de Reestruturação Urbana, que qualquer proposta de reassentamento de população seja precedida do respectivo plano, que deve conter no mínimo, entre outros itens: 1) Definição da situação jurídica da população atingida; 2) critérios para escolha do local e do tipo de moradia; 3) detalhamento dos equipamentos públicos existentes e por construir, suas capacidades atuais e futuras; 3) forma de aquisição dos imóveis; 4) Infra-estrutura existente nos loteamentos em que serão reassentados e os reais impactos com a chegada do novo contigente populacional; 5) detalhamento dos programas de inclusão social que poderão usufruir, especificando os critérios de seleção, limites temporais e condições de exercício; 6) garantia de vagas em escolas e creches em locais próximos às novas residências, explicitando, quais os critérios para inclusão nas unidades que serão destinadas aos moradores; 7) garantia de atendimento nos postos de saúde e municipais dos bairros-destino, especificando a atual capacidade e a eventual necessidade de implantação de novas unidades; 8) detalhamento das condições de transporte no bairro destino, detalhando se haverá aumento da frota, ou diminuição dos intervalos para atendimento do novo contigente humano deslocado; 9) detalhamento das opções de lazer e cultura postas à disposição dos moradores nos bairros destinos; 10) detalhamento das condições de acessibilidade existentes nos bairros destino; 11) Plano de acompanhamento das condições de saúde dos moradores transferidos; 12) Programa de reinserção das crianças nas escolas da comunidade-destino, assegurando-se-lhes prioridade na obtenção de vagas; 13) Programa de assistência aos idosos e deficientes que integram o contingente deslocado; tudo a ser devidamente auditado por esse Banco.
> Assim, apresentando nossas escusas pelo extenso, mas incompleto arrazoado, pugnamos pela procedência da denúncia formulada pela Central de Movimentos Populares de São José dos Campos e colocamo-nos ao dispor para fornecimento de esclarecimentos adicionais, caso considere necessário" (SÃO PAULO, 2011).

A apresentação da denúncia ao MICI fazia parte de uma série de iniciativas do movimento social para tentar dar visibilidade ao estado de permanente violação de direitos e à violência estrutural e institucional que ameaçava a vida dos moradores de núcleos favelizados na cidade.

Dentre essas iniciativas, contabiliza-se:

(i) Denúncia ao BID Brasil;

(ii) Denúncia formulada à Relatoria Nacional para o Direito à Moradia Adequada e Terra Urbana da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Plataforma DhESCA Brasil[174], que realizou uma investigação, produzindo um relatório que viria a confirmar as denúncias;

(iii) Denúncia à Comissão de Direitos Humanos da Câmara com realização de uma audiência pública, em 27/04/2009;

(iv) Denúncia no Fórum Social Mundial;

(v) Denúncia ao Ministério das Cidades;

(vi) Participação na ocupação da sede do BID em Brasília, ocorrida em 31 de maio de 2005, junto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB.

Como se pode ver, foram mobilizados recursos retóricos em distintas escalas de atuação e ocupados espaços institucionais franqueados (convidados) e também foram conquistados outros espaços de participação (inventados).

O acionamento do Mecanismo de conciliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento integrava, assim, um portfólio de iniciativas de resistência ativa.

A denúncia foi aceita pelo MICI e instaurado o processo de mediação do conflito em uma fase inicial de consulta[175].

Já nos primeiros encontros, ficou claro para os moradores que a lógica adotada no processo de negociação partiria da premissa de que o projeto deveria ser implementado, devendo-se buscar apenas soluções locacionais para reassentamento ou formas de indenização

[174] "A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana faz parte do projeto 'Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA)', coordenado pela Plataforma Brasileira DHESCA, com apoio do Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV/PNUD/ONU) e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Ministério Público Federal). Seu objetivo primordial é contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos com base na Constituição Federal e nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo país, através da nomeação de especialistas relacionados a direitos específicos (educação; alimentação adequada e terra rural; moradia adequada e terra urbana; meio ambiente e água; saúde e; trabalho)" (PLATAFORMA DHESC, 2007, p.2).

[175] As reclamações apresentadas ao MICI podem ser apresentadas para averiguação em duas fases: "a. Fase de Consulta – esta fase oferece uma oportunidade para as Partes interessadas abordarem de forma voluntária, flexível e colaborativa os temas constantes da Solicitação. b. Fase de Verificação da Observância – esta fase oferece um processo de investigação a respeito das questões levantadas na Solicitação para estabelecer se o Banco tem cumprido com alguma de suas Políticas Operacionais Pertinentes e se isso tem causado um Dano aos Solicitantes." (MECANISMO..., 2015, p. 6).

aos removidos, numa tentativa de conversão da remoção compulsória em remoção voluntária. Não haveria espaço para qualquer discussão sobre a não remoção, considerada, naquele momento, um fato consumado, já que a relocação constituía um item específico do projeto.

De fato, resoluções consensuais de conflitos entre forças visivelmente assimétricas resultam, invariavelmente, em renúncia de direitos ou, na melhor das hipóteses, em uma derrota negociada para redução de danos. Nessas bases, o processo de diálogo não passaria de um mecanismo de aplacamento das resistências, domesticação e dominação, legitimador da injustiça tanto no aspecto distributivo da repartição dos ônus e benefícios do projeto, quanto no reconhecimento e respeito aos projetos existenciais individuais e coletivos dos moradores do Banhado.

A situação foi percebida pelos membros da comissão de moradores que passaram a tentar estender os limites do negociável, em uma clara estratégia de expor as incoerências e contradições da instituição financeira e o descompasso entre o discurso institucional contido na retórica das políticas operacionais e a práxis corporativa, totalmente favorável ao projeto da forma como originalmente idealizado pelos dirigentes locais.

Após três anos de tentativas de negociação (março de 2012 a maio de 2015), alegando descumprimentos reiterados dos compromissos assumidos pela prefeitura, os moradores decidiram se retirar do processo de negociação e encerrar a fase de diálogo, postulando a inauguração da fase de verificação de observância, etapa em que outra equipe de auditores do MICI avaliaria a ocorrência de possíveis violações às políticas operacionais da instituição financeira.

A força coercitiva do processo de negociação para resolução da disputa envolvendo a comunidade e o poder público estava diretamente associada à possibilidade de inviabilização do financiamento do projeto da Via Banhado, o que poderia ser justificado pelo descumprimento das diretivas contidas nas políticas operacionais do banco.

Para Nader (1994), os sistemas de disputa são um componente das ideologias políticas, pois "disputar não diz respeito apenas a solucionar problemas, mas também à formação de ideologias" (NADER, 1994, p. 19). A resolução alternativa de disputa e outros estilos conciliatórios, tal como o método utilizado pelo BID através do MICI, para adequação do PEU às políticas operacionais do banco, integram a "ideologia da harmonia", um sistema de controle hegemônico derivado da colonização política europeia e da evangelização cristã (Idem), em que ocorre uma substituição da retórica da justiça pela retórica da harmonia, do consenso (Ibidem), onde o foco é desviado das causas do conflito para a sua expressão visível.

Assim, ao invés de problematizar as razões pelas quais os moradores teriam que sair de suas casas para a passagem de uma via expressa, cedendo espaço ao modelo de desenvolvimento patrocinado pela instituição financeira, a construção do consenso exigia que o questionamento se restringisse às soluções habitacionais que melhor atendessem aos moradores, em espectro bem limitado.

Vainer (2014) alerta para o equívoco em se considerar o processo de negociação como concretização da reivindicação democrática por participação da sociedade civil nos processos decisórios, já que há uma grande "diferença entre grupo de interesses com estratégias negociais e sujeitos políticos coletivos com estratégias políticas" (VAINER, 2014, p. 10), sendo que a concepção consensualista/negocial pressupõe o banimento da política, não havendo real disputa entre projetos no espaço público, mas, antes, negociações de interesses na cidade, coisas bastante distintas (Idem).

A construção de consenso sobre a harmonia e a necessidade de soluções consensuais, na história recente do neoliberalismo, contou com a atuação intensiva e participação destacada das instituições financeiras internacionais, desenhadas a partir das recomendações do Consenso de Washington que demandavam a redefinição das instituições estatais para sua adaptação à economia de mercado.

Um marco na formação do consenso hegemônico sobre a solução extrajudicial de conflitos, é o Documento Técnico 319, do Banco Mundial, intitulado "O setor judiciário na América Latina e no Caribe. Elementos para reforma", de 1996, onde recomenda-se a criação e fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARCs), como um dos pontos essenciais para a reforma do sistema de justiça dos países da América Latina e do Caribe (BANCO MUNDIAL, 1996)[176].

A preocupação da instituição financeira com a implantação de MARCs foi justificada pela morosidade, ineficiência, custos e corrupção dos sistemas de justiça estatais e, ainda, por se constituir em "uma saudável competição ao Judiciário" (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 40).

[176] A Pound Conference realizada em Minnesota em 1976 é apontada por Nader (1994) como um marco histórico na substituição do modelo litigioso pelo modelo de harmonia. As críticas ao sistema judiciário americano e à administração da justiça, formuladas por Roscoe Pound, durante o 29th Annual meeting of the American Bar Association, em 1906, serviriam de inspiração para a eclosão do movimento que sustenta a adoção de métodos Alternativos de Resolução de Disputas (Alternative Dispute Resolution - ADR) em substituição ao modelo adversarial (FARKAS; TRAUM, 2017).

.

No âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi criado, em 1994, o Mecanismo Independente de Investigação (MII) que seria reformulado e substituído pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI), no ano de 2010.

A exclusão do Estado-Juiz na resolução dos conflitos levados à apreciação do MICI é uma das condições de admissibilidade das reclamações, não se admitindo apreciação de conflitos que já tenham sido judicializados (MECANISMO..., 2015, p. 10).

Um dos fatores ressaltados pelos defensores dos MARCs como importante incentivo à utilização dessa forma de resolução de conflitos é "a percepção da possibilidade de uma derrota processual no sistema formal" (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 39).

A consciência sobre a imprevisibilidade do resultado da judicialização do conflito coletivo, considerada a histórica assimetria de tratamento em juízo do cidadão-proprietário e do "invasor"/"inimigo", sujeito despersonalizado e desespacializado, a quem, historicamente, se "atribui um caráter subalterno ao seu lugar de fala na narrativa processual" (MILANO, 2017, p. 218), levou a assessoria jurídica dos moradores a endossar a participação no processo de mediação.

Embora possa se afirmar que, no caso concreto, o processo de diálogo mediado pelo MICI, jamais tenha proporcionado equilíbrio de forças, conforme observado pelos moradores nas falas transcritas no preâmbulo deste tópico, constata-se que o longo processo de negociação produziu um refreamento no ímpeto inicial da administração pública em promover a rápida desocupação forçada da área, já que o conflito passaria a ser monitorado pelo organismo internacional, havendo o risco de não aprovação do empréstimo para o projeto, em caso de descumprimento das normas previstas na retórica e na burocracia da agência multilateral.

Tal estratégia se revelou decisiva na inviabilização do financiamento do projeto viário.

A denúncia inicial formulada pelos moradores do Banhado ao MICI apontava a violação às Políticas Operacionais nº 710 (Reassentamento Involuntário), nº 703 (Salvaguardas Ambientais), nº 752 (Política de Gênero) e nº 102 (Acesso à Informação).

A Política Operacional nº 710 determina a exploração de todas as alternativas possíveis ao reassentamento, incluindo a possibilidade de não implantação do projeto, caso a intervenção provoque impactos que afetem bens ou valores de difícil quantificação ou compensação e, no caso de inevitabilidade do reassentamento, a política operacional prevê uma série de procedimentos que devem ser observados[177].

[177] "Quando o deslocamento for inevitável, deve-se preparar um plano de reassentamento que garanta que as pessoas afetadas serão indenizadas e reabilitadas de maneira justa e adequada. A indenização e a reabilitação são consideradas justas e adequadas ao assegurar que, no menor tempo possível, as populações reassentadas e as

A normatividade transnacional estabelecia a obrigatoriedade de apresentação de um plano de reassentamento quando o objeto do projeto fosse o próprio reassentamento ou quando versasse sobre projetos de melhoramento urbano para oferecer infraestrutura básica ou resolver problemas relativos à segurança jurídica da posse. Nestes casos

> O desenho e a execução do plano de reassentamento levarão em conta os pontos de vista da população afetada e, quando possível, serão estabelecidos procedimentos voluntários para determinar quais famílias serão reassentadas. O plano assegurará também que as pessoas deslocadas tenham acesso a oportunidades de emprego e serviços urbanos melhores ou equivalentes (BID, 1998).

Ainda de acordo com os princípios enunciados na OP 710, a operação deveria promover minuciosa análise dos riscos de empobrecimento da população atingida pelo projeto, especialmente quando o grupo atingido possuir alto grau de vulnerabilidade (BANCO INTERAMERICANO..., 1998).

A participação da população afetada é outro ponto considerado essencial na elaboração do plano de reassentamento e na análise das alternativas do projeto, de acordo com a OP 710.

A OP 710 também detalha, em processos que envolvam indenização e reabilitação, os fatores que devem ser considerados no estabelecimento de reparações, tais como a integral reposição dos bens perdidos, garantia de renda, proteção contra a perda de emprego e a reparação por perda de bens imateriais, não quantificáveis (Idem).

Indo além, a norma operacional prevê, em caso de insuficiência da ordem jurídica local, a adoção de medidas complementares, no âmbito do projeto financiado, para integral reparação ou reabilitação dos afetados (Ibidem).

---

receptoras: i) consigam atingir um padrão mínimo de vida e de acesso à terra, recursos naturais e serviços (como água , saneamento, infraestrutura comunitária, a titulação de terras), que sejam, no mínimo, equivalente ao que tinham antes; ii) recuperem todas as perdas causadas por dificuldades transitórias; iii) experimentem um mínimo desmantelamento de suas redes sociais, oportunidades de trabalho ou produção e acesso aos recursos naturais e dos serviços públicos; e iv) proporcionem oportunidades para o desenvolvimento social e econômico" (BANCO INTERAMERICANO..., 1998).

Outra exigência da política operacional é a apresentação de um plano de reassentamento preliminar[178], que deve acompanhar o Estudo de Impacto Ambiental do projeto, elaborado com a participação da população afetada e, posteriormente, de um plano final de reassentamento[179].

Em 2015, ainda na fase de consulta, durante o processo de negociação, o município concordou em apresentar propostas de atendimento habitacional diferenciado aos moradores da comunidade do Banhado que aderissem à proposta de remoção.

As opções oferecidas pelo Município consistiam em: a) fornecimento de unidade habitacional quitada; b) indenizações para moradores com título de propriedade; c) compra assistida de imóveis; e d) Auxílio-aluguel.

Neste sentido, editou a Lei Municipal nº 9.258, de 5 de maio de 2015, que proporcionava aos moradores que aderissem voluntariamente à proposta de saída do bairro, a compra assistida de imóvel de livre escolha, com a opção também de fornecimento de unidade habitacional, sem pagamento das prestações, com valor máximo correspondente ao valor do subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida, para a faixa I.

Entretanto, pouco tempo após a edição da mencionada lei, o município desistiu formalmente do financiamento do BID para realização da obra, alegando atraso no cronograma,

[178] O plano preliminar deveria conter, no mínimo: "i) Prova de que se têm tomado medidas adequadas para prevenir o surgimento de novos assentamentos na área sujeita ao reassentamento; ii) uma data limite para determinar a elegibilidade em matéria de indenização; iii) uma estimativa do número de pessoas a serem reassentadas, que deve ser baseada em dados suficientemente confiáveis; iv) uma definição das várias opções que serão disponibilizadas como parte do pacote de compensação e de reabilitação; v) uma estimativa do número de pessoas que serão elegíveis para cada uma das opções; vi) o orçamento preliminar e calendário de execução; vii) um diagnóstico de viabilidade do marco regulamentador e institucional, incluindo a identificação de questões a serem resolvidas e; viii) provas de que as populações afetadas foram consultadas. O plano será resumido no Estudo de Impacto Ambiental e Social". (BANCO INTERAMERICANO..., 1998).

[179] O plano preliminar deveria conter, no mínimo: i) a definição do conjunto final de opções para a indenização e reabilitação; ii) os critérios de elegibilidade para cada opção; iii) um número razoavelmente preciso de pessoas sujeitas a cada opção ou uma combinação destes cálculos; iv) os arranjos institucionais e / ou um mecanismo de execução ao abrigo do qual se possa implementar leis e regulamentos locais que sejam aplicáveis, relacionados com a desapropriação, com os direitos de propriedade e a gestão das atividades de reassentamento, de maneira oportuna, atribuindo responsabilidades claras para a execução de todos os componentes do plano de reassentamento e oferecendo uma coordenação adequada com os outros componentes do projeto; v) o orçamento final financiado no âmbito do orçamento geral do projeto; vi) o calendário de atividades a serem realizadas para viabilizar o fornecimento dos bens e serviços incluídos no pacote de compensação e reabilitação, com vinculação aos principais pontos do projeto global, para que os locais de reassentamento (ou outros serviços) estejam disponíveis em tempo hábil; vii) Disposições para consulta e participação das entidades locais (públicas ou privadas) que possam contribuir para a execução e assumir a responsabilidade pela operação e manutenção de programas e da infraestrutura; viii) disposições sobre o acompanhamento e avaliação, incluindo o financiamento a partir do início do período de execução até a data estabelecida como meta para a plena reabilitação das comunidades reassentadas; ix) disposições sobre acordos para a realização de supervisão participativa, que podem ser utilizados, juntamente com o monitoramento, como um sistema de alerta para identificar e corrigir problemas durante a fase de implementação; e x) um mecanismo para a resolução de litígios relacionados com a terra, a indenização e outros aspectos do plano.

solicitando a retirada do projeto da Via Banhado do pacote do empréstimo destinado ao Programa de Estruturação Urbana.

A série de exigências formuladas pela instituição financeira para concessão do empréstimo decorrentes de sua normatividade interna, acabou por inviabilizar a utilização dos recursos para a construção da Via Banhado, sendo os valores redirecionados para a construção de outra via expressa, a Via Cambuí que, como vimos em caso anterior, tem parte do traçado sobre a extinta comunidade da Vila Nova Tatetuba.

A denúncia do reiterado descumprimento das políticas operacionais do BID levou a Diretoria Executiva do Banco a aprovar, em 11 de maio de 2016, a realização de uma "Verificação da Observância da Operação" e de seus termos de referência para determinar o cumprimento ou não por parte do Banco das políticas OP-710 (Reassentamento Involuntário), OP-703 (Meio Ambiente) e OP-102 (Informação), no âmbito da Operação, bem como a potencial vinculação de qualquer descumprimento com o dano sofrido pelos moradores.

A investigação começou em junho de 2016, sendo realizada por um painel de especialistas internacionais que integram o quadro de auditores do MICI.

O mencionado Painel de Investigação analisou, durante cerca de seis meses, os procedimentos adotados pelo município relacionados ao reassentamento das famílias da comunidade do Jardim Nova Esperança, a partir da proposta de construção da Via do Banhado, concluindo que as salvaguardas constantes nas diretrizes do Banco haviam sido descumpridas.

O relatório final apontou inconsistências das informações fornecidas pela municipalidade ao Banco, tais como a suposta adesão de 94,1% dos residentes à proposta de remoção:

> "2.26 - O PIAS toma como ponto de partida que, de acordo com uma "pesquisa aplicada" com os residentes, foi confirmado o seguinte: apenas 2,1% dos residentes não queriam sair da área, ao passo que 3,7% não responderam e a grande maioria – 94,1% – aceitaria sair. Indica que 99% aceitariam uma opção de moradia em vez de indenização. O PIAS incorpora estatísticas por zonas ou regiões de preferência da comunidade afetada da seguinte maneira:(...).
>
> 2.37 - Primeiro, o PIAS estabelece dados sobre a percentagem da população do Banhado que aceitaria transferir-se a outras zonas, bem como das zonas de preferência para se mudarem, com base em uma pesquisa meramente orientadora que não cumpriria os requisitos da OP-710. Em conformidade com entrevistas a funcionários da Prefeitura realizadas pelo Painel e segundo os documentos de apoio apresentados, ao se atualizar o cadastro socioeconômico em 2007 foi feita a seguinte pergunta hipotética aos residentes do Banhado: [Qual a região que você gostaria de morar?].[180] Esta

[180] A pergunta foi censurada no relatório do BID, mas confirmada por moradores que participaram do levantamento.

> pergunta não foi feita para saber se os moradores do Banhado queriam ou não sair, nem para identificar as preferências de cada morador e determinar o número de famílias para cada opção, mas para ter uma ideia orientadora da perspectiva dos residentes do Banhado. Naquele momento não lhes foi apresentado nenhum detalhe, por exemplo, das opções de moradia e reabilitação que poderiam ser oferecidas em cada lugar, nem sequer a população tinha sido informada sobre a existência de um plano para reassentá-la, os motivos do reassentamento e as condições em que seria realizado, algo indispensável para a população afetada fazer uma escolha informada a respeito da alternativa mais adequada às suas necessidades. Portanto, a informação apresentada no PIAS não pode ser entendida como resultado de um estudo que reflete as aspirações da população afetada nem a sua aceitação de opções claras, adequadas às suas realidades e a seu ambiente social e cultural. O MICI ressalta que a OP-710 é clara ao estabelecer que a preparação dos pacotes de indenização e os mecanismos de consulta comunitária, bem como a tomada de decisões incluídos no programa de reassentamento levarão em conta as características da população reassentada. O PIAS não dispõe de informação específica deste tipo na qual tenha baseado as alternativas de reassentamento consideradas pela Prefeitura (BANCO INTERAMERICANO..., 2017, p. 35).

A síntese das conclusões dos auditores do MICI pode ser observada no quadro que segue, constante no Relatório final do trabalho desenvolvido (MECANISMO..., 2017).

Figura 71 - Conclusões do Painel do MICI sobre descumprimento das Políticas Operacionais do BID (2017).

Quadro 8. Quadro de conclusões sobre cumprimento das POP

Requisitos das POP	Conclusão sobre cumprimento
OP-710 Política de Reassentamento Involuntário	
Participação e consulta com a população afetada	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre participação e consulta à comunidade afetada pelo reassentamento, uma vez que unicamente há evidência de duas reuniões com um grupo limitado de vizinhos do Banhado no desenvolvimento do PIAS, cuja finalidade era fazer um primeiro contato e aprofundar o conhecimento da área, o que não constitui um processo de consulta e participação robusto e oportuno com uma amostra representativa de pessoas afetadas.
Determinação de opções de indenização e reabilitação	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre as opções de indenização e reabilitação ao não ter estabelecido opções concretas e específicas de indenização e reabilitação, levando em conta as características e necessidades da comunidade afetada, especialmente o risco de empobrecimento de uma população que estava em situação de vulnerabilidade.
O PIAS como plano de reassentamento final	O Banco **descumpriu os** requisitos de um plano de reassentamento final ao validar o PIAS como plano de reassentamento final para o Programa sem cumprir 5 dos 10 requisitos estabelecidos na OP-710 e somente cumprir parcialmente 4 deles. O MICI não contou com informação suficiente para determinar o cumprimento de um dos requisitos.
A etapa de execução do Programa: aspectos temporários e consequências para a comunidade	O Banco **descumpriu** a OP-710 ao não ter observado o princípio diretor da política de perturbar ao mínimo a população afetada nem o objetivo de minimizar alterações prejudiciais no modo de vida das pessoas a serem afetadas pelo reassentamento, uma vez que não se conseguiu atender às famílias do Banhado de forma adequada em um prazo razoavelmente breve e em conformidade com sua situação de vulnerabilidade ao longo dos nove anos de participação do BID na época em que as condições de vida no Banhado se iam deteriorando.

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (MECANISMO ..., 2017)

O caso estava encerrado, o banco abandonaria a arena do conflito e, no dizer do participante das rodas de conversa,

> "[...] o banco além de causar tudo isso ele já tá saindo pela porta do fundo e tá limpando a boca e fala assim eu não fiz nada, tô indo embora não tenho nada a ver com a história tá deixando a história pra trás [...]" (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 619-623)

A conciliação com o capital fracassara.

Por ora, os moradores permaneceriam. Mas logo, a administração local abandonaria a sutileza do agir estratégico (HABERMAS, 2012) para declarar "guerra" à comunidade. O conflito deveria ser resolvido pelos mecanismos convencionais.

6.6 As Manilhas no meio do Caminho: A Militarização e a Judicialização do Conflito. O Banhado vai à Guerra.

> MARIA- Eles nunca esperaria que nós fecharia a avenida porque nós somos pacíficos, só que é assim, a partir do momento que você viola os nossos direitos nós não somos pacíficos não, a gente não vamo queimar carro, não vamo fazer isso, queimar ônibus, mas vamo fechar sim, porque se fecharam o nosso direito nós vamo fechar o seu, nós avisamos assim, isso é culpa da prefeitura, nós ficava com o alto falante gritando, não somos nós que queremos fechar a avenida é a prefeitura, porque se eles tiram a manilha lá debaixo, eles abrem a passagem, nós abre a sua, é desse jeito, porque se eles tiram o nosso direito de ir e vir, nós tiramos o seu (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 177).

A desistência do município em utilizar os recursos do PEU para a construção da Via Banhado e remoção da comunidade fez com que o BID se retirasse da arena do conflito, deixando o passivo de violações de direitos, reconhecidas por seus próprios auditores, como legado de sua passagem pelo território.

A inconclusa ação direta do capital (OLIVEIRA, 2015) no território do Banhado promoveu uma desorganização nas redes de sociabilidade, com divisão da comunidade, rompimento de alguns vínculos comunitários e familiares[181], criando o que Santos (2002) denomina de "ordem desordeira", onde a proteção dos interesses de alguns atores produz, ao mesmo tempo, uma desordem para todo o resto.

[181] A Defensoria Pública registrou diversos casos de impasses entre membros do mesmo núcleo familiar que habitavam o mesmo imóvel ou imóveis contíguos ou no mesmo quintal, onde uma parte da família aceitava a proposta de remoção e a outra parte não. Como o atendimento habitacional oferecido pelo poder público estava condicionado à desocupação total e demolição dos imóveis, as relações familiares eram fortemente abaladas.

A perspectiva de superação do conflito pela via consensual teve como corolário o retorno do acesso dos técnicos do município aos moradores da comunidade que, até então, vinham se recusando a colaborar com a prefeitura na coleta de dados[182].

Foi assim que, nos dias 13 e 14 de janeiro de 2014, foi realizado, em comum acordo entre moradores e prefeitura, um levantamento socioeconômico da comunidade que apontou uma população de 1.284 moradores, pertencentes a 461 núcleos familiares, contando com 494 crianças e adolescentes, conforme quadro abaixo (BARROS, 2014):

Figura 72 - Composição da população do Banhado por sexo e faixa etária em 2014

Tabela 1 - População por sexo e faixa de idade

Jardim Nova Esperança - Banhado

Faixa de Idade	Homens	Mulheres	Total	%
0 a 6 anos	100	108	208	16,2
7 a 14 anos	95	117	212	16,5
15 a 17 anos	42	32	74	5,8
18 a 24 anos	77	94	171	13,3
25 a 29 anos	58	56	114	8,9
30 a 39 anos	80	87	167	13,0
40 a 49 anos	73	44	117	9,1
50 a 59 anos	38	40	78	6,1
60 a 65 anos	17	12	29	2,3
Mais de 65 anos	17	22	39	3,0
Sem Informação	40	35	75	5,8
Total	637	647	1284	100,0
% sobre Total	49,6	50,4	100,0	

Fonte: Levantamento Socioeconômico - Jan/2014

Fonte: BARROS, 2014.

O levantamento apontou que 74,4% da população do Banhado possuía ensino fundamental incompleto, revelando o baixo índice de escolaridade e as dificuldades de inserção qualificada no mercado de trabalho formal (Idem).

A renda de quase a metade da população era assegurada pelo desenvolvimento de atividades informais, tais como coleta de recicláveis, guardadores de carros, trabalhadores autônomos ou empregos sem exigência de escolaridade e, consequentemente, com baixa remuneração. A remuneração média de 93,9% da população não ultrapassava os três salários

[182] Em outubro de 2011, houve uma tentativa de cadastramento forçado, ocasião em que os agentes municipais, acompanhados por policiais militares, batiam de porta em porta na comunidade, convocando os moradores para comparecimento ao Paço Municipal para adesão ao plano de remoção da comunidade. A iniciativa foi abortada pela intervenção da Defensoria Pública junto à Polícia Militar, que deixou de acompanhar as diligências.

mínimos, sendo que 37,3% das famílias sequer alcançavam um salário mínimo de renda mensal. (Ibidem)

Ainda de acordo com tal levantamento, 139 famílias dependiam de programas sociais para manutenção de sua sobrevivência (Ibidem).

O levantamento socioeconômico permitiu aos moradores conhecer melhor a realidade do bairro, reunindo informações que lhes permitiria uma intervenção mais qualificada no debate público, confirmando suas teses sobre a importância dos laços sociais, do vínculo com o território, longevidade das posses e a vulnerabilidade da população, mas, por outro lado, forneceu as mesmas informações ao BID e à prefeitura que passou a utilizar as informações para os fins que pretendia desde o início: a completa desocupação do bairro.

Figura 73 - Tempo de moradia no Banhado em 2014

Tabela 6 - Tempo de moradia no bairro - Titular
Jardim Nova Esperança - Banhado

Anos	Famílias	%
De 1 a 4 anos	48	10,4
De 5 a 9 anos	38	8,2
De 10 a 14 anos	54	11,7
De 15 a 19 anos	36	7,8
De 20 a 29 anos	125	27,1
30 anos ou mais	118	25,6
Sem informação	42	9,1
Total	461	100,0

Fonte: Levantamento Socioeconômico - Jan/2014

Fonte: BARROS, 2014.

Assim, logo após a saída da instituição financeira de cena, o assédio à comunidade se intensificou, com a retomada da campanha aberta para angariar adesões ao programa de atendimento habitacional oferecido pela prefeitura[183].

A campanha, segundo relatos dos moradores, utilizava ameaças[184], espetacularização e militarização das operações de transferência das famílias que aderiam à proposta de saída do

[183] Referimo-nos à retomada dos atos ostensivos, já que a campanha e o assédio à comunidade não foram interrompidos em nenhum momento, mesmo durante o processo de negociação, sendo justificado como demanda espontânea dos moradores que procurariam a prefeitura para aderir ao programa de relocação.

[184] "MARIA - A prefeitura trabalha pra criminalização do Banhado pra que todo mundo fique contra nós e nos tire dali, então isso eles tão atacando a gente e outras ameaça que se a gente não sair, que se você não sair por bem hoje com aluguel social ou com apartamento, amanhã vocês vão sair a base é, a base de tiro, embaixo de tiro, embaixo de pancada porque as polícia vai entrar no Banhado, porque o Banhado é invadido, essas são as ameaça que eles fazem e isso eles fazem até hoje. Vira e mexe, se você for hoje na prefeitura vai falar se você não sair

bairro, com mobilização de grande aparato militar e divulgação na mídia local, dando conta da iminente erradicação total do núcleo favelizado, em uma guerra psicológica para tentar dissuadir os moradores que insistiam em resistir.

Figura 74 - Dia de Remoção de famílias do Banhado (27/02/2015)

Fonte: Arquivo pessoal.

O marketing oficial da remoção contava com carro de som que percorria a comunidade de tempos em tempos para anunciar as propostas de atendimento habitacional da prefeitura.

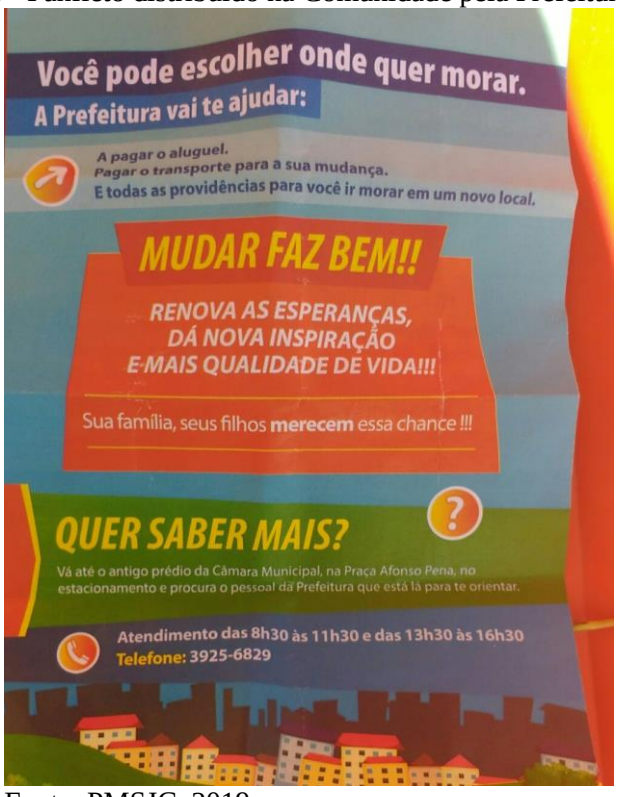
hoje pelo caminho que a gente tá dando pra te salvar do bairro insalubre vocês vão sair amanhã embaixo de tiro, não fala que a gente tem a oportunidade de ficar no Banhado, que a gente nasceu que a gente tem direito ali não fala que a gente tem direito a regularização só fala que a gente tem direito a sair dali abaixo de tiro, é assim que funciona". (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 24)

Figura 75 - Carro de Som da Prefeitura anunciando as ofertas de atendimento habitacional (2019).

Fonte: Arquivos da Comissão de Moradores do Banhado.

O lema oficial utilizado era: “Mudar Faz Bem!! Renova as esperanças, dá nova inspiração e mais qualidade de vida!!! Sua família, seus filhos **merecem** essa chance!!!” (Negrito no original).

Figura 76 - Panfleto distribuído na Comunidade pela Prefeitura (2019).



Fonte: PMSJC, 2019a.

Aos moradores que se dirigiam ao centro de atendimento montado pela prefeitura, localizado em um prédio público próximo à comunidade, eram oferecidos os benefícios do

"Programa Casa Joseense", instituído pela Lei Complementar Municipal nº 604/2018[185], regulamentada pelo Decreto nº 17.769/2018, que instituiu renúncia fiscal e aporte de recursos, repassados diretamente às instituições financeiras responsáveis pelo financiamento de empreendimentos de habitação de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida, nas faixas 1 e 1,5.

A lei criou também um auxílio financeiro para demolição da própria casa e para mudança, além de inclusão em atendimento habitacional provisório (auxílio-aluguel).

A despeito de todo o esforço da administração local, o número de adesões ao programa da prefeitura não atingiu percentual significativo.

Dados fornecidos pela prefeitura ao setor imobiliário, em reunião ocorrida no dia 21 de agosto de 2019, dão conta que, após esta nova investida, somente 32 famílias haviam aderido ao programa de remoção (RIBEIRO, 2019)[186].

A baixa adesão ao programa de relocação levou a municipalidade a aumentar o tom das ameaças de desalijo compulsório, partindo para o confronto direto com os moradores, através da militarização do conflito na tentativa de controle do território.

Em demonstração de força, instalou, em outubro de 2018, uma base permanente da Guarda Civil Municipal na principal entrada da comunidade, passando a controlar o acesso de veículos e pessoas ao núcleo habitacional, especialmente a entrada de caminhões e veículos de carga.

---

[185] A lei foi alterada, posteriormente, pela Lei Complementar N. 616, de 24 de Maio de 2019, que ampliou os favores fiscais para as empresas com empreendimentos habitacionais de interesse social do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV - das faixas de renda 1 e 1,5.

[186] Segundo divulgado pela prefeitura, "A Prefeitura de São José dos Campos realizou nesta terça-feira (20) um encontro com 30 corretores de imóveis e proprietários de imobiliárias da cidade para divulgar o programa de transferência voluntária, que até o momento atendeu 32 famílias – mais de 100 pessoas – que moravam no núcleo congelado do Banhado [...]". (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019b.).
Disponível em: https://www.sjc.sp.gov.br/noticias/2019/agosto/20/reuniao-com-imobiliarias-divulga-programa-de-transferencia. Acesso em 09 nov. 2020.

Figura 77 - Base da Guarda Civil Municipal na entrada do bairro (2019).

Fonte: Google Street®

Fonte: Arquivo pessoal

Numa escalada ascendente de ação militar no território, no dia 24 de outubro de 2018, a municipalidade promoveu o fechamento total da principal rua do bairro, a Rua da Linha, com a fixação de manilhas, impedindo a passagem de veículos e pessoas de um lado ao outro do bairro, isolando o núcleo agrícola dos núcleos favelizados do bairro.

Figura 78 - Fechamento da rua principal do bairro com manilhas (2018).

Fonte: Arquivo pessoal

Ironicamente, as manilhas finalmente haviam chegado ao bairro, não como infraestrutura, mas como barreira física para cercamento militar do núcleo.

A justificativa pública apresentada pelo próprio chefe do executivo era o combate à criminalidade, com interrupção de uma "rota de fuga" de criminosos (O VALE, 2018)[187].

A criminalização dos moradores e o assédio das forças policiais já faziam parte do cotidiano da comunidade de longa data, havendo muitos relatos da ação violenta da polícia no local, conformando, naquela porção do território, o que Agamben (2011) designa por Estado de exceção permanente.

O relato de MD bem exemplifica a suspensão do estado de direito naquele território:

> MD - E ela [a prefeitura] vem inventando muitas conversa e chegou até agora um ponto de discriminalização, porque lá nós só sofremo discriminalização pela prefeitura, pelos órgãos público, somos discriminado pela polícia que quando a polícia desce lá a polícia não quer saber nem nós mesmo que somos pessoas trabalhadora, pessoas honesta, nós temo medo porque quando a polícia vai lá até nos se esconder nós corremo de medo porque a polícia chega, vai invadindo a propriedade, eu era duas horas da manhã e oh a minha casa lá o muro é alto você já viu, tem portão, era duas horas da manhã eu deitado com a minha velhinha dormindo quando eu deparo, que eu durmo com a minha janela aberta, deparo com dois policiais na janela da minha casa duas horas da manhã, aí um policial ainda falou assim não só tem um casal de velho dormindo aqui na cama, é uma grande discriminação porque é que nem eu já falei, eu tô morando lá, polícia só vai poder entrar na minha casa se tiver mandado judicial ou se tiver numa verdadeira perseguição que a gente vê que entrou uma pessoa dentro da minha casa que eu acho que é essa bendita lei, essa lei, que saiu essa lei, porque só pode entrar se tiver mandado judicial se não tiver mandado judicial não pode entrar. Por que que eles ficam entrando, porque eu já falei pra polícia isso aí, ah, mas aqui é favela, aqui todo mundo manda (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 68).

[187] Vídeo disponível em: https://www.facebook.com/watch/?v=764508447226333.

Para Agamben (2011) o estado de exceção constitui uma zona incerta entre o político e o jurídico e entre o direito e o vivente, onde a anomia emerge da própria ordem jurídica (AGAMBEN, 2011, p. 13). A criação voluntária de um estado de emergência permanente teria se transformado em uma técnica de governo e o totalitarismo moderno caracterizado como

> [...] a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal, que permitiria a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político (AGAMBEN, 2011, p. 15).

Às incursões rotineiras da Polícia Militar, responsável pelo varejo da violência cotidiana, se somaria, agora, a instalação de um posto de vigilância ostensiva e permanente da Guarda Civil Municipal, e o fechamento da via que atravessa toda a extensão do bairro, permitindo o cercamento e isolamento do "inimigo", em uma clara estratégia de domínio militar do território, aprofundando o estado de exceção permanente.

Para Zibechi (2015), a militarização dos espaços periféricos onde se concentram os setores sociais que se desconectaram da economia formal responde à necessidade das elites de obter segurança de longo prazo, com utilização de técnicas biopolíticas para controle do território (ZIBECH, 2015, p. 25), que viabilizam o empresariamento urbano (HARVEY, 2005), escondendo e controlando a pobreza para vender a cidade.

A gramática da guerra biopolítica, com a militarização da segurança pública e adoção da retórica da "guerra ao crime" torna-se funcional aos propósitos perseguidos pelo poder público local de desocupação total da área. Mais que isso, permite convalidar as denominadas "mortes legítimas" por intervenção policial (SÃO PAULO, 2019), que viriam a ocorrer nos anos seguintes no território do Banhado[188].

Constitui ainda um mecanismo de simplificação da realidade, já que a retórica da guerra tem o poder de unificar o povo contra um inimigo comum. Nessa guerra, os moradores do Banhado ora são identificados como coniventes com as atividades criminosas, ora como reféns do crime, que precisam ser libertados do jugo dos malfeitores, pela atuação de uma polícia civilizatória (VALENTE, 2013) e de um poder público redentor, que replica a ambição do colonizador de civilizar o nativo (BHABHA, 1998, p. 73).

O concerto e a integração entre as forças de segurança estaduais e municipais para promover o "ordenamento" do bairro, através de ações policiais, como política pública, foi confirmada pelo representante da Polícia Militar em entrevista a um jornal local:

[188] Entre 2017 e 2019 duas pessoas foram mortas no Banhado, com alegação de trocas de tiro com a polícia.

> ‘A Polícia Militar vai estar alinhada com a prefeitura para promover o ordenamento desse bairro. As atividades ilícitas que acontecem em torno do centro, e têm como rota de fuga aquele bairro, serão diminuídas’, disse o tenente coronel a OVALE (TAVARES, 2018)[189]

A desmobilização e destruição de equipamentos públicos, a interrupção de serviços, o cercamento físico, a divisão e fragmentação do espaço, a militarização do território e a criminalização dos moradores integram um conjunto de medidas que sintetizam as três transformações que operadas pelo neoliberalismo: “remoção do Estado econômico, desmantelamento do Estado social e fortalecimento do Estado penal” (WACQUANT, 2015, p. 96), reflexo de um estado de permanente violência urbanística, reforçada por um urbanismo militar (VALENTE, 2013, p. 105) utilizado na construção de espaços de contenção/segregação e de controle etnorracial, com substituição do Estado social pelo Estado penal, e onde as demandas da cidadania subalterna são transferidas ou encontram respostas no direito penal e na administração penitenciária.

Essa contínua e crescente violência, que culminou com o cercamento do bairro, exacerbou os sentimentos morais de injustiça evidenciando o nexo apontado por Honneth entre movimentos sociais e experiências morais de desrespeito (HONNETH, 2017, p. 254), fazendo eclodir uma reação da comunidade que, por dois dias seguidos, fechou as principais vias do Centro da cidade, criando um verdadeiro caos no trânsito da cidade e dando visibilidade à violência estatal.

[189] TAVARES, Lucas. Força-tarefa quer combater tráfico e fluxo no Banhado, cartão-postal de São José. **O Vale**, 2018. Disponível em: http://www.ovale.com.br/_conteudo/2018/05/nossa_regiao/39890-forca-tarefa-quer-combater-trafico-e-fluxo-no-banhado-cartao-postal-de-sao-jose.html. Acesso em: 10 nov. 2020.

Figura 79 - Manifestação dos moradores em protesto contra a colocação das manilhas (2018).

Fonte: O Vale (2018)

A questão foi judicializada pela Defensoria Pública (SÃO PAULO, 2018b), sendo concedida liminar para retirada das manilhas em 24 horas, sob pena de multa diária de R$ 100 mil, até o limite de R$ 1 milhão (SÃO PAULO, 2018a)[190].

A retirada das manilhas e liberação da passagem no local foi seguida da instalação de um segundo posto de vigilância em outra entrada do bairro.

[190] A multa seria reduzida para R$ 50 mil pelo Tribunal de Justiça, em recurso interposto pelo Município, mas a liminar foi mantida (Agravo de Instrumento nº 2233080-10.2018.8.26.0000).

Figura 80 - Localização das Bases da GCM e manilhas (2020)

Fonte: Google Earth. Adaptado pelo autor.

Após a concessão da liminar para retirada das manilhas, foi proposta, em 26 de novembro de 2018, uma ação civil pública, pela Associação de Moradores em conjunto com a Defensoria Pública, onde se postulou a regularização fundiária do bairro e condenação do Município a indenizar os moradores por danos morais coletivos, com pedido de liminar para que fosse interrompido o assédio aos moradores, constituído um comitê gestor da ZEIS, a autorização de reformas emergenciais nos imóveis, a retirada dos resíduos gerados pelas demolições e limpeza dos terrenos, entre outros pedidos.

A liminar foi concedida apenas para determinar a retirada dos entulhos gerados pelas demolições.

Em 07 de dezembro de 2018, o município também ingressou com uma ação civil pública (Processo nº 1030940-19.2018.8.26.0577) em face de “eventuais ocupantes dos imóveis

públicos", postulando a desocupação dos núcleos favelizados existentes na área (SÃO PAULO, 2018a).

Os eixos argumentativos utilizados na peça jurídica do município, além da questão ambiental, articulavam: (i) a impossibilidade de permanência da população no local, devido às condições insalubres e ao risco iminente de incêndios, considerando as características do solo composto por uma camada de turfa, material que seria "altamente incendiário" (SÃO PAULO 2018); (ii) pressão indevida do crime organizado, com ameaça de traficantes aos moradores que pretendiam aderir ao programa de relocação [191]; (iii) risco de incêndio em razão das instalações elétricas e tipologia das construções; (iv) nocividade dos gases tóxicos, cancerígenos e mutagênicos para a saúde dos moradores.

A ação do município foi instruída com um laudo do Corpo de Bombeiros, encomendado, em 08 de novembro de 2018, e produzido em 21 de novembro do mesmo ano, onde aponta a existência de "significativo risco de incêndio no local" (SÃO PAULO, 2018a).

Em uma repetição do que ocorrera na Vila Nova Tatetuba, o poder público mobilizaria, mais uma vez, o corpo técnico estatal para produção de laudo catastrófico, que sustentasse a justificativa formal para a desocupação total da área, desta feita, o Corpo de Bombeiros.

O quadro traçado nos lineamentos da ação proposta pela municipalidade fazia referência ainda a um estudo acadêmico, em andamento naquela ocasião, desenvolvido por estudante de doutorado do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, sobre a turfa, intitulado "Emissões de gases e partículas de turfas no Vale do Paraíba: potenciais impactos no clima e na saúde humana", justificando, nas informações contidas neste estudo, a necessidade de remoção da população:

> "Por intermédio de estudos técnicos e laudos de especialistas, o Município tomou conhecimento de que na região do Banhado, inclusive onde se encontram as ocupações irregulares, o subsolo é composto por um material denominado "turfa", o qual é altamente incendiário, dada sua composição química. Por essa razão, frequentemente a área do Banhado é vitimada com incêndios de grande magnitude. [...]Não fosse isso suficiente, os gases exarados dos incêndios de turfeiras são severamente nocivos à vida humana. Há, portanto, exposição da vida das pessoas, residentes naquela região, não só a incêndios cada vez maiores, mas também aos males decorrentes da inalação dos retrocitados gases tóxicos. (Idem).

As conclusões vertidas na petição inicial da ação movida pela prefeitura sobre os estudos realizados pela pesquisadora do INPE acerca da turfa não foram endossadas por ela. Em reunião

[191] "Afora isso, tem-se notícia de que inúmeros ocupantes, embora desejem sair imediatamente das áreas que são objeto desta demanda, são impedidos coercitivamente pelo crime organizado que permeia o local". (SÃO PAULO, 2018b).

do Conselho Municipal do Meio Ambiente, ocorrida em 13 de março de 2019, para discutir o tema, a pesquisadora afirmou:

> [...] Então, o próximo passo é caracterizar, qualitativamente, que tipo de material que têm compostos, tem no material particulado que foi emitido, a gente não sabe, a gente ainda está pesquisando, pode ser que tenha sim nocivo para a saúde humana, e se tiver a gente vai apontar, realmente o que é medido no Banhado. Pode ser nocivo para saúde humana, para a saúde das pessoas que vivem lá? Pode ser que sim. Pode ser que não. Pode ser que a quantidade de material que a gente encontre, pode ser que não esteja no padrão da Ordem Mundial de Saúde, que pode ser nocivo à saúde, mas a gente só vai conseguir fazer isso quando essa pesquisa estiver finalizada. [...] É conhecido na literatura e muita gente fala que a turfa pega fogo sozinha, é uma informação que assim, de toda informação científica que a gente pesquisou, que a gente buscou, a gente não conseguiu encontrar um fato verídico de que isso pode acontecer [...] (CONSELHO MUNICIPAL..., 2019).

A Comissão de moradores do Banhado compareceu a essa reunião do COMAM, ocupando um espaço institucional de discussão de questões que afetavam seus destinos, tendo um dos membros da comissão apresentado o seu olhar sobre a turfa:

> [...] Sou morador do Banhado, nascido lá. Venho de famílias que nasceram lá também. É o seguinte, estou vendo tudo isso da conversa a respeito da turfa, eu não consigo falar em termos técnicos porque eu não fiz faculdade, mas só que assim, eu tenho convivência com a turfa desde criança, desde os primeiros anos...É varjão, é caçar preá, é pegar turfa para brincar, pegar turfa para cozinhar no fogão de lenha, para fazer horta e tudo mais... Sim. A turfa tem 'N' utilidades. Então o que eu quero dizer com toda essa convivência com a turfa? Eu fico impressionado... Quero dizer com todo respeito, Doutora... Ver a prefeitura usar esse tema para poder viabilizar na justiça a remoção das famílias do Banhado, da nossa família do Banhado, que está lá há mais de 100 anos, entendeu?[...] Agora, como a prefeitura pega um tema desse, usando pessoas com o seu conhecimento técnico, para remover pessoas do local? (CONSELHO MUNICIPAL..., 2019).

A justificativa técnica apresentada pela prefeitura não convenceu o órgão judiciário sobre o alegado perigo iminente. Transcrevemos, abaixo, a decisão conjunta sobre os pedidos de liminares postulados pelos moradores e pela municipalidade, elucidativa sobre a lógica adotada:

> Trata-se de duas ações civis públicas, com pedidos diametralmente opostos, envolvendo o núcleo urbano denominado Jardim Nova Esperança.[...] Passo a decidir. [...], não há controvérsia acerca de alguns pontos cruciais de ambas as ações, que, em resumo são os seguintes: a área em que situado o núcleo urbano informal é objeto de proteção legal em matéria ambiental; referida área é dominada por turfa de aluvião, solo não adequado para albergar construções, que emite gases tóxicos; há ligações elétricas clandestinas e os riscos delas derivados, inclusive de incêndio, assim como o intenso tráfico de drogas promovido no local afeta diretamente a população ali residente, bem como todo o centro da cidade. De outra parte, não resta qualquer dúvida de que os

habitantes da comunidade do Banhado está no local há décadas formando um núcleo social com alguma identidade; núcleo este formado, majoritariamente, por pessoas de baixa renda e escolaridade, inseridos num ambiente de vulnerabilidade social; expostos a precárias condições de moradia e paulatina eliminação da pouca estrutura que havia no local, tornando a comunidade ainda mais carente do ponto de vista de acesso aos serviços públicos e cidadania. Nesse compasso, e em que pesem os diversos regramentos legais de proteção ambiental à área do Banhado: a Lei Estadual 11.262/2002, que instituiu a APA do Banhado; a Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, que veda o adensamento urbano em área de várzea; a Lei Municipal Nº 8.756/2012, que criou o Parque Natural Municipal do Banhado, assim como o atual Plano Diretor do Município (Lei Complementar 612/2018) que deixou de considerá-la como ZEIS, mas não deixou de considerá-la como núcleo informal; não se vislumbra a alegada urgência do Município em promover a retirada dos moradores do Jardim Nova Esperança. O risco de incêndio é similar a de todos os núcleos urbanos expostos à precárias condições de moradia, em que há ligações clandestinas de energia elétrica. Este fato não é recente e não é inusitado, mesmo que se argumente que a turfa de aluvião é um agravante em relação à possibilidade de incêndios. Com efeito, contribui sobremaneira para o risco de incêndio a permanência, no local, de entulhos de imóveis demolidos, bem como o acúmulo de lixo. De fato, como bem pontuou o Dr. Gustavo Médici, pleiteiam as partes medidas extremas, mutuamente excludentes, as quais, se deferidas, poderão gerar maior instabilidade social. Destarte, não vislumbro perigo de dano que justifique a imediata remoção dos habitantes do Jardim Nova Esperança, tampouco a imediata demolição de suas casas, o que, inclusive, implicaria no completo esvaziamento do objeto da ACP de nº 1026895-69.2018.8.26.0577, o que se afigura incabível. Da mesma forma, não devem prosperar os pedidos de limitação da entrada de agentes municipais na comunidade, nem mesmo a retirada de veículos da Guarda Municipal das vias de acesso ao bairro. Com efeito, precipitada qualquer decisão liminar que venha a impor a desocupação das casas do Jardim Nova Esperança, uma vez que não está de todo excluída, pelo novo Plano Diretor Municipal, a possibilidade de transformação da área em ZEIS I, se comprovado o interesse social, e após estudo de análise de risco, de restrições ambientais e de viabilidade urbanística e a consequente possibilidade de regularização fundiária, pois a considera inserida em local considerado como núcleo informal. Ou seja: o pedido de regularização fundiária formulado pela Associação de Moradores e pela Defensoria Pública não pode ser precipitadamente abortado, acaso a liminar pleiteada pelo Município fosse acolhida. Ambas as ações merecem acurado estudo em contraditório e aprofundamento das alegações de ambas as partes, com a possibilidade de produção de provas técnicas, até mesmo porque, não há certeza absoluta de que o núcleo informal que se pretende remover este totalmente inserido no Parque Natural Municipal. Tal ponto deverá ser objeto de prova técnica. É possível que, conforme alega o Município, parte do Jardim Nova Esperança está situada em um Parque Natural Municipal, criado pela Lei Municipal n.º 8.756/2012 (fls. 08 da ACP 1030940-19.2018), que se traduz em unidade de conservação de proteção integral, definida pela Lei n. 9.985/2000, como uma área em que se privilegia a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferências humanas, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (art. 2.º, inciso VI, da Lei n.º 9.985/2000). Porém, a exata delimitação desta área deverá ser objeto de prova em contraditório. Por fim, acolho tão somente o pedido de liminar formulado no item "b.4" da ACP n.º 1026895-69.2018.8.26.0577, a fim de

> determinar ao Município de São José dos Campos que providencie a retirada do lixo e dos entulhos decorrentes de demolições, no prazo de trinta dias, bem como o cercamento dos imóveis onde ocorreram as demolições, impedindo novas ocupações, fatos estes que contribuem para o risco de incêndio no local. No mais, e reafirmando que a concessão da tutela provisória de urgência antecipada pleiteada pela Municipalidade, visando a compelir os moradores do Jardim Nova Esperança a desocuparem a área, implicará no esgotamento dos pedidos formulados pela Defensoria Pública na Ação Civil Pública n.º 1026895-69.2018.8.26.0577, importando na vedada irreversibilidade da medida (art. 300, §3.º do CPC). Por consequência, indefiro a medida de urgência requerida pelo Município. Estando presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, concedo, apenas e parcialmente, a tutela provisória de urgência antecipada pleiteada pela Defensoria Pública no "item b.4" (fls. 343 da ACP n.º 1026895-69.2018.8.26.0577) para determinar ao Município de São José dos Campos a retirada dos entulhos decorrentes das demolições que efetuou, bem com providenciar o cercamento de todos os imóveis onde ocorreram as demolições, impedindo novas ocupações, observando-se o prazo máximo de 30 (trinta) dias para completa limpeza do local, com produção de relatório fotográfico dos serviços executados. Na ação de número 1030940-19.2018.8.26.0577 promova-se a citação de todos os ocupantes dos imóveis indicados na inicial, identificando-os (SÃO PAULO, 2018a).

Os conflitos de poder e o regime de poder-saber (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016) que envolviam o caso foram transladados para disputa retórica travada no judiciário e nas demais arenas públicas onde o destino do núcleo era objeto de discussão[192]. Por um lado, a afirmação da autoridade do discurso técnico-científico (ainda que com leitura distorcida de seus fundamentos e conclusões); de outro, no olhar subalternizado pela lógica da hierarquia epistêmica, o testemunho dos moradores sobre a centenária convivência pacífica com a turfa.

A judicialização do conflito proporcionara a exposição exauriente de todos os argumentos das partes na defesa de suas posições, delimitando o objeto da disputa, e permitindo a construção de contranarrativas e o exercício do contraditório nos espaços convidados.

Tornara-se evidente que a contraposição de argumentos técnico-científicos demandaria contra-argumentos identificados como de mesmo nível hierárquico-epistemológico pela semântica do judiciário, já que como afirma Santos (2020b), "não é a superioridade que gera a hierarquia, é a hierarquia que gera a superioridade" (SANTOS, 2020b).

A resistência dos moradores demandava a construção de uma contranarrativa que, considerando as múltiplas hierarquias características da colonialidade (QUIJANO, 2005), dentre as quais a hierarquia do conhecimento, fosse capaz de desconstruir ou contrapor os

[192] Os moradores do Banhado se envolveram ativamente nas discussões travadas no COMAM, na revisão do Plano Diretor e na Lei de Zoneamento que ocorreram nesse período. Integram, ainda, o Comitê Gestor da APA do Banhado, contando, atualmente, com dois representantes nesse Comitê.

argumentos a-históricos/técnico-científicos[193] apresentados pelo município, além de validar ou não os conhecimentos artesanais (SANTOS, 2018b, p. 227), baseados nas experiências e nas lutas dos moradores. Afinal, disputar o sentido do mundo não se confunde com equiparação de todas as formas de conhecimento, conforme advertem Rizek e Tramontano (2019) ou em simples inversão da hierarquia na ecologia de saberes (SANTOS, 2018b)[194] dando primazia ao conhecimento artesanal, pelo simples fato de assim sê-lo.

A saída encontrada por eles, se desdobrou em duas iniciativas que podem ser sintetizadas no lema "Banhado Resiste e Propõe".

Primeiro, como forma de reafirmação de suas trajetórias e das relações territoriais, promoveram uma manifestação cultural para celebração dos 100 anos da comunidade (Banhado Resiste).

Segundo, com a constituição de uma aliança com a academia para validação científica da hipótese que sustentavam (seria possível a permanência no local em bases seguras e com ganhos socioambientais). A iniciativa resultou na produção de um plano de urbanização popular (Banhado Propõe).

6.7 Da Nova Esperança à Utopia Experimental: Banhado Resiste e Propõe. A Festa de 100 Anos e o Plano de Urbanização Popular.

> JOSÉ – [...] teve os apoiadores teve a festa de cem anos que foi muito bem organizada, acabou na hora que tinha que acabar, não teve nenhum incidente, por exemplo, muitos diziam que ia ter muitos problemas, não teve muitos problemas, não teve nenhum problema.
> PESQUISADOR 1 – Só por curiosidade, Você, pois é, vocês consideram a festa um ato de resistência é isso?
> MARIA- Com certeza
> FORMIGÃO – É, um ato de resistência.
> PESQUISADOR 1 – Vocês fizeram conscientemente, pensando nisso?
> MARIA – É, porque a gente mostrar que a gente tá resistindo há cem anos e convidando quem nos critica né, quem nos criminaliza a conhecer a verdade do Banhado, que são pessoas que tão ali, que são pessoas iguais a eles, trabalhador né, que tamo lutando pra resistir sobrevivendo no Banhado aonde é nossa terra né, pra gente mostrar, nós não somos o que vocês acham que nós

[193] Pela que se depreende da narrativa oficial, contida na petição inicial do município, os moradores do Banhado foram transformados em seres-sem-história, categoria de sujeitos descartáveis. Nas 46 páginas da peça processual, não há qualquer menção à história da comunidade ou de seus moradores.

[194] Para Santos (2018), a ecologia dos saberes "são construções cognitivas coletivas, orientadas pelos princípios da horizontalidade (diferentes saberes reconhecem as diferenças entre si de um modo não hierárquico) e da reciprocidade (diferentes saberes incompletos reforçam-se através do estabelecimento de relações de complementariedade entre si)" (SANTOS, 2018b, p. 144).

> somos, nós não somos bandido, a gente né, venha, tanto é que foi todo mundo almoçar com a gente, tinha gente, a A. almoçou com a gente
> FORMIGÃO- e tem fo, e tem foto...
> MARIA – Todo mundo lá que veio pra almoçar com a gente, ficou na fila ali, sabe, participou com a gente depois saiu falando que foi maravilhoso, então, isso aí pra gente foi ótimo
> FORMIGÃO – É, teve passeios.
> MARIA – As pessoas tirar a visão que ela tinha da gente, foi muito bom fazer o Banhado (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 42-51)

***

> JOSÉ – Fora que quando a gente começou a discutir o Banhado resiste, a gente sempre queria propor alguma coisa né, isso entra na questão do plano a gente sempre discutia a gente tem que ter um plano de, uma contraproposta porque a gente vai dizendo pra as pessoas, a gente quer ficar lá, mas, como a gente quer ficar lá, a prefeitura diz que vocês não podem ficar lá que é insalubre, que a gente biodegrada o meio ambiente, a prefeitura falava, e a gente falou não, a gente tem um plano e aí esse plano foi pautado contemplando tudo isso, inclusive na audiência de conciliação a prefeitura colocou, a gente, o nosso plano por si só respondia praticamente quase todas as críticas do atual secretário de meio ambiente. Meio ambiente, meio ambiente? (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 40-41)

No momento em que escrevemos este texto, a disputa judicial ainda se encontra em desenvolvimento, não proporcionando o necessário distanciamento para uma análise dos desdobramentos e de suas consequências. Entretanto, já se vislumbra que o resultado do conflito, em todas as suas dimensões, dependerá, em certa medida, da capacidade de mobilização de recursos materiais e simbólicos para a construção de uma "ponte" ontológica a permitir uma tradução jurídica que torne compreensível aos órgãos de sistema de justiça, responsáveis por opinar e decidir, a dimensão espacial do conflito.

Mais do que divergência de visões, versões dos fatos ou influências dos locais de enunciação, as narrativas contidas no conflito deduzido em juízo, evidenciam a coexistência de racionalidades distintas e incompatíveis entre si.

Na lógica dos argumentos deduzidos pela administração local[195], a esfera do interesse público, circunscrita às fronteiras de um discurso ambiental panfletário e de proteção à propriedade pública desespacializada, despido de historicidade e subjetividades, conteria todos os elementos necessários e suficientes para uma decisão judicial do conflito em seu favor.

[195] Não entraremos, aqui, no debate sobre a consistência, no mundo dos fatos, dos argumentos utilizados pelo poder público, mas somente aos lineamentos jurídicos invocados para sustentar seus pedidos.

Assim, o valor paisagístico, o direito ao lazer e à contemplação da paisagem, titularizados pelo "restante da população" (e das futuras gerações) deveriam prevalecer sobre eventuais interesses/direitos da comunidade do Banhado.

Embora haja remissão a valores e princípios jurídicos, a essência da racionalidade invocada é, antes de tudo, uma ponderação quantitativa, entre o número supostos[196] beneficiários da medida e o número de atingidos.

A isso se soma uma estratégia de fulanização dos sujeitos processuais, nomeando-os de "eventuais ocupantes dos imóveis públicos", quando possuía os dados cadastrais de todos os moradores da comunidade, podendo facilmente individualiza-los[197], evidenciando uma deliberada ação diversionista para fuga da dimensão espacial do conflito, invisibilizando-os e transformando-os em indivíduos sem nome, sem história e, por consequência, sem direitos relevantes[198], uns "não-sujeitos" (FRASER, 2009, p. 23).

Para Fraser (2009) a justiça requer participação paritária na vida social e a superação da injustiça reclama a remoção de obstáculos que impedem alguns sujeitos de participarem em bases de igualdade, como "parceiros integrais da interação social" (FRASER, 2009, p. 17).

Esses obstáculos à participação paritária podem estar associados às estruturas econômicas, engendrando injustiça distributiva (dimensão econômica); às "hierarquias institucionalizadas de valoração cultural" (Idem), caracterizando desigualdade de *status* ou falso reconhecimento (dimensão cultural); e às concernentes "ao palco em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas" (Ibidem), conformando a falsa representação (dimensão política)[199].

Segundo Fraser (2009),

> Ao estabelecer o critério de pertencimento social, e, portanto, determinar quem conta como um membro, a dimensão política da justiça especifica o alcance daquelas outras dimensões: ela designa quem está incluído, e quem está excluído, do círculo daqueles que são titulares de uma justa distribuição e de reconhecimento recíproco. Ao estabelecer regras de decisão, a dimensão política também estipula os procedimentos de apresentação e resolução das disputas tanto na dimensão econômica quanto na cultural: ela revela não

[196] Utiliza-se o termo "supostos", considerando que uma ponderação quantitativa entre os "reais" beneficiários da medida e a comunidade poderia ser desfavorável ao cálculo instrumental contido na razão invocada.

[197] Os dados cadastrais foram carreados ao processo junto com a petição inicial, constando a lista completa de moradores e seus endereços e componentes do núcleo familiar. Tal relação foi publicizada inclusive no sitio da Prefeitura na internet.

[198] O único direito relevante, cuja existência e validade foi enfaticamente defendido pelo poder público na ação judicial, é o direito de aderir livremente ao programa de relocação, sem influência do crime organizado.

[199] Fraser designa por "mau enquadramento" o nível mais profundo da falsa representação, que retiraria completamente a possibilidade de participação de algumas pessoas do debate autorizado sobre a justiça (FRASER, 2009, p. 22). Mais adiante, abordaremos a compreensão de Nancy Fraser sobre a tridimensionalidade da justiça e sua visão de justiça como paridade participativa.

> apenas quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas. [...]
> A falsa representação ocorre quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas, erroneamente, a possibilidade de participar como um par, com os demais, na interação social – inclusive, mas não apenas, nas arenas políticas (FRASER, 2009, p. 19-21).

Portanto, a racionalidade dos argumentos apresentados na ação judicial proposta pela municipalidade naturaliza a perpetração da injustiça, em todas as suas dimensões (distribuição, reconhecimento e representação), além de desqualificar os moradores enquanto sujeitos processuais, eis que transladados à condição de objeto processual. Nessa visada, os únicos sujeitos de direito, credenciados a obter a proteção jurídica de seus interesses, seriam representados por uma coletividade abstrata: "o restante da população".

Em contrapartida, no outro polo da demanda, a estratégia prático-discursiva dos moradores do Banhado, deveria contrapor à razão utilitário-quantitativa a ponderação qualitativa dos valores vertidos no conflito, introduzindo no debate público a humanização dos sujeitos, a territorialização da disputa e a espacialização do direito.

A tocante fala de Maria, revela a preocupação, na sua luta por justiça, em "provar" a quem os teme e os critica que os moradores do Banhado "são pessoas iguais a eles" (TRANSCRIÇÃO ..., 2020. Pos. 42-51), revelando a necessidade de reafirmação de sua condição humana, de suas existências enquanto pares, de expor suas trajetórias espaço-temporais no longo percurso que os trouxera até ali. Um trajeto repleto de injustiças nas distribuições de recursos, na ausência de reconhecimento e na negação da possibilidade de participação paritária nos espaços políticos de decisão.

Um dos caminhos imaginados por eles, na busca por reconhecimento, dentro da dimensão cultural da justiça, foi a celebração dessa trajetória através da exaltação à história da comunidade, recorrendo à memória coletiva, para enunciar os 100 anos do Banhado.

Para Halbwachs (1990), memória coletiva e história não se confundem, sendo que se opõem em pelo dois aspectos: por primeiro, a memória coletiva "retém do passado somente aquilo que ainda está vivo ou capaz de viver na consciência do grupo que a mantém", não ultrapassando os limites desse grupo (HALBWACHS, 1990, p. 81), a história se colocaria fora e acima dos grupos. Em segundo, sustenta a multiplicidade das memórias coletivas em face da unicidade da história (Idem).

No cálculo dos moradores do Banhado, o bairro contava, em 2019, com 100 anos, desde o início de sua ocupação. A celebração da história da comunidade, dos seus 100 anos, utilizada

como estratégia de resistência, como afirmado por Maria, serviria também para romper a invisibilidade jurídica, pois a abertura da comunidade para "o restante da população", na tentativa de desconstrução da imagem de local perigoso, associado ao crime e à devassidão moral, poderia contribuir para a criação e reforço de laços e alianças estratégicas com outros grupos existentes na cidade.

Assim, a comemoração dos 100 anos da comunidade do Banhado introduz uma contranarrativa que destaca a dimensão espaço-temporal do conflito, exaltando, dentre outros aspectos, a inconsistência de aplicação retroativa e seletiva do direito oficial somente à comunidade do Banhado[200].

A comemoração dos 100 anos e o plano de regularização fundiária permitiriam aos moradores que olhassem para o passado como afirmação de respeito pela sua própria história; celebrassem o presente, como a estória até-então (MASSEY, 2015), marcada pelo êxito temporário da resistência; e projetassem o futuro como utopia experimental, construída a partir de um plano concreto e factível de mudança da realidade presente.

Para a construção desse futuro, a chancela da academia seria fundamental para legitimar, na arena do judiciário, o contradiscurso dos moradores da comunidade, confrontando os interesses de grupos com projetos e políticas públicas (VAINER, 2014).

Uma confluência de esforços, reunindo membros da academia, estudantes, movimentos sociais, ONGs e instituições públicas, tornou possível a construção de um plano popular de urbanização e regularização fundiária para a comunidade do Banhado, nos marcos de um planejamento propositivo que poderia ser identificado com o que Davidoff qualificou de *advocacy planning* (DAVIDOFF, 1965)[201].

O plano foi coordenado pelo grupo de Práticas de Pesquisa, Ensino e Extensão em Urbanismo (PExURB) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP), contando com a colaboração da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDR-USP), do curso de Engenharia Ambiental e de Engenharia Civil (EESC- USP), da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), das ONGs Pitá e Veracidade, da Defensoria Pública e da Associação de Moradores

[200] Se não há direito adquirido em face da legislação ambiental, como sustenta o município nas razões apresentadas para justificar o desfazimento da comunidade, o mesmo raciocínio deveria ser aplicado a toda a cidade, com desfazimento de todas as situações que, independente de consolidação, violassem as atuais normas ambientais, como é o caso das avenidas de fundo de vale e dos condomínios implantados em áreas com as mesmas características que justificaram o pedido de desocupação da área onde se situa a comunidade.

[201] A prática da advocay planning recebeu críticas contundentes de Francis Fox Piven no artigo "Whom Does the Advocate Planner Serve?" in Richard A. Ck:Nard and Frances. Fox Piven, The Politics of Turmoil (New York. Vintage, 1965). Ela argumenta que os grupos insatisfeitos e potencialmente violentos obterão maior influência política negociando diretamente, sem intermediários profissionais. Segundo ela, eles precisam de poder, não de planos (DAVIDOFF, 1965, p. 422. Livre tradução).

do Jardim Nova Esperança (SAMJNE), financiado pelo Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP) e pela USP (TAVARES; FANTIN, 2019, p. 6), sendo definido como

> Experiência urbanística consolidada como instrumento técnico-político para permanência segura e com qualidade de 460 famílias que residem no Jardim Nova Esperança, localizado no Banhado, região central do município de São José dos Campos-SP. (Idem)

Ao contemplar estudos sobre "a viabilidade de permanência segura da comunidade" no local (Idem), o plano de urbanização e regularização fundiária se credencia como instrumento legitimado pela academia para a disputa em torno dos principais eixos da discussão travada no processo judicial proposto pelo município.

Os trabalhos contaram com uma abordagem interdisciplinar, envolvendo as áreas da arquitetura e urbanismo, engenharia civil e ambiental, planejamento urbano e regional e direito urbanístico, contemplando quatro escalas de atuação (regional, metropolitana, municipal e de bairro).

A metodologia de construção do plano foi estruturada na participação dos moradores em todas as suas etapas, na utilização de tecnologias avançadas[202], outrora inacessíveis a eles, e na adoção da infraestrutura como unidade de planejamento (TAVARES; FANTIN, 2019, p. 50).

A participação dos moradores na elaboração do plano ocorreu através de oficinas, seminários e visitas de campos (Idem), permitindo a articulação da dimensão política com a discussão técnico-burocrática.

[202] Como a aeronave remotamente operada (RAP), por exemplo.

Figura 81 - Registro fotográfico sobre o processo de elaboração do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado (2019).

Fonte: Tavares e Fantin, 2019, P. 51.

Se, em período anterior, o poder público adentrara a comunidade, em companhia do BID, para coletar informações e realizar estudos em favor de uma proposta heterotópica (LEFEBVRE, 2011), em viés exclusivamente extrativista, desta feita, a academia ingressara na comunidade para viabilizar a construção de um conhecimento compartilhado e colaborativo, permitindo a apropriação pelos moradores das informações obtidas e dos conhecimentos, tecnologias e produtos gerados pela parceria.

Extrapola os objetivos do presente trabalho o detalhamento minudente dos aspectos técnicos contidos no plano[203], entretanto, é de se destacar a importância do Plano como mais um instrumento a auxiliar a luta da comunidade pela efetivação de justiça espacial, considerando constituir uma plataforma inteligível de tradução técnica do projeto político-existencial coletivo da comunidade, perante o judiciário e em outras arenas de disputa.

O tempo dirá se o esforço empreendido conseguirá influenciar de alguma forma no resultado final do conflito, obtendo uma resposta afirmativa à questão fundamental proposta no plano e lá mesmo respondida afirmativamente: é viável a permanência segura e qualificada dos moradores somada ao desenvolvimento ambiental do Banhado?

Ampliamos a questão: as práticas contra-hegemônicas transescalares, levadas a efeito por essas três comunidades, contribuíram ou podem contribuir para a diminuição da injustiça socioespacial e para a efetivação do Direito à Cidade, em seu sentido libertário/decolonial?

[203] O plano pode ser consultado na íntegra no endereço: http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/448, acesso em: 14 nov. 2020.

7 O DIREITO À CIDADE E A JUSTIÇA SOCIOESPACIAL: COLONIALIDADE, UTOPIAS, DISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E FIM DA DOMINAÇÃO E OPRESSÃO

Nesta seção delimitamos com maior precisão alguns conceitos e relações que constituirão as chaves analíticas que serão utilizadas no desenvolvimento da tese, especialmente a relação entre Direito e Justiça na produção do espaço, em seus diversos desdobramentos.

Inicialmente, situamos nossa aproximação com a perspectiva decolonial e as epistemologias do sul, demonstrando como a colonialidade do direito e as exclusões abissais repercutem ou podem repercutir nas reivindicações pelo direito à cidade.

Em seguida, discutimos a relação entre direito e espaço, utilizando a noção de ordem urbana para conduzir nossa reflexão.

Antes de desenvolvermos algumas reflexões sobre a justiça e a justiça espacial, abordaremos o potencial de utilização do direito à cidade como estratégia prático-discursiva para a construção de utopias experimentais.

Na abordagem sobre a justiça privilegiamos as bases teóricas que servem de suporte às políticas neoliberais para redução da pobreza, implementadas pelas agências multilaterais, em especial pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, particularmente, a desenvolvida por Amartya Sen (justiça como desenvolvimento e desenvolvimento como liberdade). Promovemos, também, um excurso sobre o debate acerca de redistribuição, reconhecimento e participação nas visões de Iris Marion Young, Axel Honneth e Nancy Fraser, utilizadas como referencial na sistematização das experiências aqui desenvolvidas.

Na parte final da seção, explicitamos os parâmetros utilizados na consideração da justiça socioespacial no desenvolvimento do presente trabalho.

7.1 A Colonialidade do Direito e as Exclusões Abissais nas Reivindicações pelo Direito à Cidade

> [...] o milagre que consiste em haver querido e podido uma pequena nação, ocupando 91.948 quilômetros quadrados de superfície, com uma população de 1.800.000 habitantes, devassar, dominar, povoar, colonizar um território semi-virgem, palmilhado por tribus rarefeitas e erráticas, com uma área que actualmente excede oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados, criando no espaço de três séculos um dos maiores impérios da terra, situado entre os 5º e 10' de Lat. N. e os 33° 45' de Lat. S., transfundindo-lhe a língua, a religião e as instituições jurídicas, insuflando-lhe uma consciência de

> nacionalidade, construindo, finalmente, desde os alicerces etnográficos até à cumiada espiritual, uma nação, em um quinto do tempo que fôra preciso para organizar, com a fusão dos elementos peninsulares e as civilizações fenícia, romana e árabe medieval, a minúscula nação mater, a '. . . pequena casa lusitana' que só no século XIII terminára com a conquista do Algarve a construção do habitai europeu. [...] O maravilhoso é a implantação do homem civilizado, do homem que tinha uma legislação, uma poesia e uma arte, nos abismos vegetais das florestas asfixiantes, entre os seus ferozeo irmãos primitivos, obrigado a transportar para o paraíso inóspito, ressoante de rugidos, de silvos e de cantos, a cruz pesada da civilização (DIAS, 1921, p. 16-17).

A "cruz pesada da civilização" (DIAS, 1921), cravada no solo do "paraíso inóspito" simboliza a violência da colonização europeia da América Latina marcada pelo massacre e escravização dos povos nativos, pela destruição física e simbólica de suas culturas e espiritualidades, pela imposição de modos de produção, formas de vida, relações com o ambiente, padrões de comportamento e de construção e validação do conhecimento, deixando marcas profundas em seus povos, que se fazem sentir até os dias atuais.

A pretensão de universalidade e história única da racionalidade moderna, com a "transfusão" do direito da metrópole para a colônia, implicou a desconsideração das diversas formas de direitos existentes nas terras ocupadas[204], assim como a transposição gradual da organização político-administrativa da justiça da metrópole para a colônia, conformando um "mimetismo sacralizado", erigido sobre um jusnaturalismo tomista-escolástico (WOLKMER, 2003, p. 125).

Assim, a racionalidade da dominação colonial, institucionalizada e legitimada pelo translado do direito europeu à colônia, desconsiderando os direitos nativos preexistentes, resultou "na imposição de um certo tipo de cultura jurídica que reproduziria a estranha e contraditória convivência de procedimentos burocrático-patrimonialistas com a retórica do formalismo liberal e individualista" (WOLKMER, 2003, p. 49) que, de certa forma, remanesce até os dias atuais.

A despeito da derrocada do colonialismo como relação formal de dominação direta, institucionalizada política, social e culturalmente, os traços da dominação colonial, incrustados no "imaginário dos dominados" (QUIJANO, 2005, p. 12), remanescem ativos hodiernamente.

Da mesma forma que o processo de cristianização com a conversão de povos e construção de templos católicos sobre os locais sagrados simboliza a dominação pela "cruz e

[204] "Naturalmente, a legalidade oficial imposta pelos colonizadores nunca reconheceu devidamente como Direito as práticas tribais espontâneas que organizaram e ainda continuam mantendo vivas algumas dessas sociedades sobreviventes. Vale dizer que o máximo que a justiça estatal admitiu, desde o período colonial, foi conceber o Direito indígena como uma experiência costumeira de caráter secundário" (WOLKMER, 2003, p. 56).

pela espada" (BOFF, 2019) que operou (e ainda opera)[205] no sul global, o translado da ordem jurídica exógena, erigida sobre os escombros do direito nativo (tido por inexistente) evidencia a dominação "pela espada da lei", através de um "juricídio" (SANTOS, 2011), mecanismo de legitimação da violência colonizadora, que nos dá a pista para a compreensão do processo de autonomização, incrustamento e permanência da razão colonial na atualidade e do esforço contínuo de desumanização dos colonizados (SARTRE, 1968, p. 9 *apud* FANON, 1968).

Frantz Fanon (1968) desnuda a violência em estado bruto[206], contida na razão colonial, erigida a partir da cisão do mundo "habitado por espécies diferentes" (FANON, 1968, p. 29), subdividido em humanidade e sub-humanidades, onde o recurso ao direito divino legitimaria a diferença estatutária (Idem).

Boaventura de Sousa Santos (2018a), inspirado em Fanon, sustenta a existência de uma linha abissal que delimitaria a divisão radical entre as formas de sociabilidade metropolitana e colonial. A metáfora da linha abissal remete à divisão simbólica, não necessariamente geográfica, entre Norte e Sul, onde o Norte simbolizaria as formas de sociabilidade metropolitana e o Sul as formas de exploração, dominação e opressão coloniais, representadas pelo capitalismo, colonialismo e heteropatriarcado.

Na primeira forma, inserta no mundo do "nós", seres "integralmente humanos" (SANTOS, 2018b, p. 49), visíveis e sujeitos de direito[207], as tensões e exclusões seriam reguladas pelos mecanismos que a modernidade ocidental criou para gerir a tensão entre regulação e emancipação social, "com o objectivo de a substituir por forma de regulação social nova e menos excludente" (Idem), sendo que tais exclusões não poderiam ser consideradas abissais.

Na segunda forma, inclusa no mundo do "eles", seres não "totalmente humanos" (ibidem), invisíveis, inexistentes, nas tensões e exclusões entre "nós" e "eles" "a gestão ocorre através da dinâmica da apropriação e violência" (Idem), gerando exclusões abissais.

Essas duas espécies de sociabilidade coexistiriam, mesmo com o fim do colonialismo

---

[205] Para Laura Nader, a racionalidade da colonização permanece até os dias atuais, sendo a influência das igrejas nas comunidades um dos signos mais evidentes. "Os missionários são dos mais ambiciosos colonialistas em seu desejo de penetrar em todas as facetas da vida cultural. [...]. É difícil para os etnógrafos compreender a colonização mental, visto que esta acontece de forma vagarosa e crescente durante muitos anos" (NADER, 1994)

[206] "O colonialismo não é uma máquina de pensar, não é um corpo dotado de razão. É a violência em estado bruto e só pode inclinar-se diante de uma violência maior" (FANON, 1968, p. 46)

[207] "O conceito de sujeito de direito individual materializa uma abstração formalista e ideológica de um 'ente moral', livre e igual, no bojo de vontades autônomas, reguladas pelas leis do mercado e afetadas pelas condições de inserção no processo do capital e do trabalho" (WOLKMER, 2003, p. 31)

histórico, mantendo-se sob as formas de colonialismo[208] de poder, de conhecimento e de ser (SANTOS, 2018b, p. 51).

Enquanto o enfrentamento das exclusões não abissais parte de um patamar mínimo de reconhecimento de uma certa humanidade, seja lá o sentido que se lhe atribua, as exclusões abissais reclamam o reconhecimento prévio da existência, da humanidade ou de superação da sub-humanidade.

Torna-se evidente, portanto, que a resistência contra as exclusões abissais não pode se valer dos mesmos mecanismos de enfrentamento das exclusões não abissais[209], já que há uma diferença ontológica básica (SANTOS, 2018b, p. 54) entre as duas situações.

A fala de Catu, durante as rodas de conversas é elucidativa sobre tal aspiração de se alcançar o patamar mínimo de humanidade, no contexto de uma exclusão abissal:

> CATU – [...] Mas, mas a minha palavra aqui, agora nesse momento, é muita covardia do poder público tratar o ser humano como que se fosse, fos... é, se um ser humano tiver, por ser da classe humilde, ter falta de inteligência, falta de ideais, falta entendeu de inteligência e achar que podem fazer o que querem com o ser humano e a gente ter que aprender até mesmo o doutor, pelas, essa sua, é, capacidade de nos ajudar a ter nos orientado muito e mostrar pra o mundo que nós não somos inferiores a ninguém, todo ser humano tem a mesma capacidade, in...independente da sua classe social, da sua cor, da sua descendência, é, nós somos ser humanos como todos os outro, não vamo cri... criar um genocídio igual foi criado na época do Hitler, que achar que o ser humano entendeu, por não ser da mesma cor, da mesma classe social tem que ser excluído, entendeu, banido da face da terra, então eu acho que todos temos que ter o mesmo respeito, tá, desculpa pela minha emoção, mas esse é o meu modo de pensar. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 19)

Como vimos nas seções anteriores, reivindicações de reexistências (SANTOS, 2018b), diante de exclusões abissais, como a acima transcrita, compõem o traço comum do cotidiano das comunidades cujas lutas são aqui retratadas.

Uma dimensão fundamental da exclusão abissal também destacada pelos participantes das rodas de conversas refere-se à questão racial:

> ISA – [...] que uma coisa que eu acho que nós erramos de fa...é, casar essa conversa, explicar muito bem pra as pessoas que aquilo ali era um racismo porque é. O Tatetuba tinha só negros, é, Nova Detroit é, a maioria era negro e lá no, no Caparaó era os, os ciganos. Então, já sabia até que eles iam vender, ia embora, então é uma higienização, é, voltada pro, com racismo estrutural,

[208] O sentido do termo "colonialismo" utilizado por Santos aproxima-se do sentido de colonialidade utilizado por Quijano e outros autores do denominado "Proyecto latino/latinoamericano modernidad/colonialidad" (ESCOBAR, 2003).

[209] "Ao contrário das lutas contra as exclusões não abissais (que lutam pela transformação dos termos da lógica regulação/emancipação), as lutas contra as exclusões abissais implicam uma interrupção radical da lógica da apropriação/violência. Esta interrupção implica uma ruptura, uma descontinuidade" (SANTOS, 2018b, p.56).

> nós enfrentamos e lutamos, mesmo sem saber a gente luta. (Transcrição Roda Geral, Pos. 58)

Aníbal Quijano (2007) sustenta que a colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do poder capitalista, atribuindo um papel central à questão étnica/racial[210] na formação do capitalismo e na lógica da colonialidade do poder (QUIJANO, 2007)[211].

A concomitância do início da colonização da América, com o estabelecimento da hierarquia étnico-racial, expropriação do trabalho nativo e dos povos trazidos da África, escravizados, além da divisão internacional trabalho não seria mera coincidência, sendo a "invenção" da raça parte integrante da essência do poder capitalista, beneficiário da colonialidade do poder que sobrevive mesmo sem o colonialismo (Idem), tornando indissociáveis modernidade e colonialidade (MIGNOLO, 2005, p. 73).

Para Quijano, o poder expressa um conjunto de relações de exploração, dominação e conflito entre a população de uma sociedade e uma história determinadas, na disputa pelo controle de trabalho, dos recursos naturais, do sexo, da subjetividade e da autoridade (QUIJANO, 2007, p. 114). A colonialidade do poder no mundo capitalista implicaria no reconhecimento da combinação entre exploração e dominação, aquelas constantes, estas descontínuas, envolvendo diversas instâncias: (i) a colonialidade da classificação social universal (europeus e não europeus, dominantes/dominados, branco/"de cor", superiores/inferiores etc.); (ii) a colonialidade da articulação política e neocultural; (iii) a colonialidade na distribuição mundial do trabalho; (iv) a colonialidade das relações de gênero; e (v) a colonialidade das relações culturais ou intersubjetivas (QUIJANO, 2007, p. 123).

Assim, as exclusões abissais refletem a continuidade e persistência da dominação colonial, mesmo após a transição operada entre o colonialismo e a colonialidade global (CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007, p. 13), esta agora exercida através da

---

[210] "Na América, a idéia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela à elaboração teórica da idéia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas idéias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados. Desde então demonstrou ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal, pois dele passou a depender outro igualmente universal, no entanto mais antigo, o intersexual ou de gênero: os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade, e conseqüentemente também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais. Desse modo, raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade. Em outras palavras, no modo básico de classificação social universal da população mundial" (QUIJANO, 2005, p. 118).

[211] "[...] con América (Latina) el capitalismo se hace mundial, eurocentrado y la colonialidad y la modernidad se instalan, hasta hoy, como los ejes constitutivos de este específico patrón de poder"(QUIJANO, 2007, p. 94).

colonialidade do poder (QUIJANO, 2007), uma vez que a descolonização inconclusa deixou intacta "a heterarquia de múltiplas relações raciais, étnicas, sexuais, epistêmicas, econômicas e de gênero" (CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007, p.13)[212].

Para Santos (2018b), capitalismo, colonialismo e heteropatriarcado seriam as faces visíveis da dominação colonial resultante da articulação global, desigual e combinada, das exclusões abissais e não abissais (SANTOS, 2018b, p. 53).

Nesse quadro, o direito e o conhecimento, operando de formas distintas, mas interdependentes, constituiriam as duas principais linhas abissais globais na atualidade, cada uma criando "um subsistema de distinções visíveis e invisíveis de tal modo que as últimas se tornam o fundamento das primeiras" (SANTOS, 2009, p. 72).

Santos (2018b) lança o desafio do desenvolvimento de um pensamento pós-abissal, a partir das Epistemologias do Sul, desvencilhando-se das amarras da concepção eurocêntrica, baseado no enfrentamento das cinco monoculturas responsáveis pela produção das ausências e invisibilizações que integram a cartografia das linhas abissais: (i) monocultura do conhecimento válido; (ii) a monocultura do tempo linear; (iii) a monocultura da classificação social; (iii) a monocultura da superioridade do universal e do global; e (iv) a monocultura da produtividade (SANTOS, 2018b, p. 57).

Para enfrentar tal desafio, apresenta dois instrumentos à construção do pensamento pós-abissal: a sociologia das ausências e a sociologia das emergências. A primeira, consistiria na "cartografia da linha abissal" (SANTOS, 2018b, p. 56), revelando o modo de como são produzidas as exclusões abissais que tornam "certos grupos de pessoas, formas de vida social não existentes, invisíveis, radicalmente perigosos, em suma, descartáveis e ameaçadores" (Idem). A segunda se encarregaria de tornar visível as formas de ser e de saber que a sociologia das ausências revela do outro lado linha abissal (Ibidem), tornando possível a transposição da condição de vítima à de resistente, "desnaturalizando e deslegitimando os mecanismos específicos de opressão" (SANTOS, 2018b, p. 61).

As epistemologias do sul seriam construídas através de dois procedimentos: a ecologia de saberes e tradução intercultural (SANTOS, 2018b, p. 223). A ecologia dos saberes combate a monocultura do conhecimento válido, partindo do princípio da incompletude de todos os saberes, incluindo o conhecimento científico, não existindo ignorância nem conhecimento em

[212] [...] el capitalismo global contemporáneo resignifica, en un formato posmoderno, las exclusiones provocadas por las jerarquías epistémicas, espirituales, raciales/étnicas y de género/sexualidad desplegadas por la modernidad. De este modo, las estructuras de larga duración formadas durante los siglos XVI y XVII continúan jugando un rol importante en el presente. (CASTRO-GOMES; GROSFOGUEL, 2007)

geral (Idem)[213]. A tradução intercultural possibilitaria a identificação de diferenças e similitudes entre distintas culturas, desenvolvendo formas de entendimento cultural e de intercomunicação para favorecer "interações e fortalecimento de alianças entre os movimentos sociais, organizações e grupos de resistência que, em diferentes contextos culturais lutam contra o capitalismo, o colonialismo e patriarcado" (SANTOS, 2018b, p. 261).

O direito, constituindo uma das principais linhas abissais (SANTOS, 2018b), produz, de modo próprio e massivamente, as exclusões abissais, legitimando a invisibilização, o apagamento ou a ininteligibilidade de seres considerados ou transformados em irrelevantes ou inexistentes, naturalizando a opressão da colonialidade do poder.

A dicotomia legal/ilegal, reduzida à verificação de conformidade com o direito oficial do Estado ou reconhecido pelo Estado, determinaria as existências relevantes para o direito (SANTOS, 2009), formando a monocultura jurídica (ARAÚJO, 2016). Como não há solidariedade entre desiguais (SANTOS, 2018b, p. 33), no máximo caridade ou empatia, não se pode esperar a superação das exclusões abissais pelo simples louvor ao Estado democrático de direito e suas instituições, ainda mais quando fundados (nestas terras) sobre bases genocidas e formatadas a partir de um sistema de justiça transladado da metrópole, que cuida de reproduzir e perpetuar a lógica de dominação colonial, legitimando a dinâmica da apropriação e violência, presentes na razão excludente do pensamento abissal.

Passados mais de quinhentos anos do início da ocupação da América Latina pelos europeus, ainda se constata a existência de seres considerados irrelevantes, não-seres, quase-seres humanos. Alguns, buscando abrigo sob marquises; outros, revirando o lixo; muitas, sendo estupradas, agredidas e mortas dentro da própria casa; outros, geralmente pretos jovens, sendo assassinados ou esquecidos nos presídios; outros tantos nas desolações dos escombros que resultam de despejos violentos ou de incêndios suspeitos em favelas brasileiras; no trabalho infantil e trabalho escravo que até hoje subsistem; entre muitas outras situações onde o direito, por ação ou omissão, produz, consente ou tolera a produção da iniquidade. Para esses não-seres, inútil buscar emancipação onde o limite possível é a regulação entre iguais ou a naturalização da opressão.

[213] Como alerta Santos, a ecologia de saberes não se confunde com o relativismo, concebido, neste sentido, como "ausência de critérios de hierarquia entre os conhecimentos, ou, em suas próprias palavras "Não se trata de outorgar a mesma validez a todos os tipos de conhecimento, mas de fazer possível um debate pragmático entre critérios alternativos válidos sem desqualificar de forma imediata tudo o que não encaixe no cânon epistemológico da ciência moderna" (SANTOS, 2018b, p. 226), devendo o debate observar juízos cognitivos, éticos e políticos (Idem)
.

Neste sentido, concordando com Araújo (2016), temos que é necessário descolonizar o direito, confrontando o "colonialismo jurídico", permitindo a desconstrução do direito moderno (ARAÚJO, 2016, p. 90), baseado em "transladações jurídicas [que] pretendem sobrepor-se, seja como forma de construção do bom ambiente de negócios pelas instituições financeiras internacionais, seja pela imposição de uma carta de direitos humanos de matriz eurocêntrica" (ARAÚJO, 2016, p. 98).

A autora sustenta o potencial do pluralismo jurídico como um instrumento de descolonização do direito, com base na sociologia jurídica das ausências e emergências, desde que reformulado "enquanto ecologia jurídica ou ecologia de direitos e de justiças"[214] (Idem, p. 105), reproduzindo a lógica da ecologia de saberes. Alerta, entretanto, para o movimento de cooptação e instrumentalização do pluralismo jurídico pelas agências financeiras internacionais, que passaram a fomentar os mecanismos de justiça informal (Idem).

Neste passo, importante questionar se as reivindicações pelo direito à cidade, em suas variadas formulações, apenas reproduzem e perpetuam a lógica da colonialidade do poder, constituindo, nesta hipótese, em mero subterfúgio ou mecanismo de incorporação e institucionalização das insurgências na lógica colonial, ou podem promover a ruptura e descontinuidade da lógica de apropriação e violência, características das exclusões abissais. Em outros termos, as reivindicações pelo direito à cidade teriam o potencial de provocar o deslocamento ou supressão da linha abissal, na dinâmica da cartografia resultante da sociologia das ausências e emergências?

Para que se possa encontrar uma resposta a tal questão, entendemos ser necessária uma mirada mais atenta em alguns dos mecanismos de produção das exclusões abissais pelo direito.

Um desses mecanismos, dos mais eficazes para a produção de exclusões abissais, consiste na sua desespacialização, conforme discorreremos no item que se segue.

7.2 Direito e Espaço: A Ordem Urbana como Métrica dos Fetiches do Espaço e do Direito

> FORMIGÃO – Nossa eu sei certinho todos os horários do trem. A maria fumaça né, o primeiro trem que eu vi na vida foi maria fumaça, foi o primeiro. E a minha mãe falava pra mim assim, pra todos nós né, falava assim: - não vai lá na beira da linha que ela joga água quente. Só que na minha cabeça de criança eu

[214] A ecologia de direitos e de justiças deve incluir as lutas jurídicas que florescem na interlegalidade dos encontros jurídicos e nas lacunas do Estado, as justiças comunitárias que emergem em zonas de contacto entre vários direitos e as estratégias que os cidadãos e as cidadãs usam face à diversidade de ordens jurídica que têm ao dispor numa paisagem jurídica híbrida (ARAÚJO, 2016, p. 108)

imaginava que ela era viva, que tinha aquele pensamento lúdico sobre ela. Eu pensava que ela era viva e quando eu ia olhar ela, eu olhava com uma certa distância e no meio da bananeira. Ficava olhando ela passando e ficava com medo dela ver eu. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 352)

FORMIGÃO – Então doutor Jairo eu lembro é, os trem que eu lembro que passava lá assim sem ser maria fumaça, a maria fumaça foi desativada entrou uns trem bem moderno né. Eu lembro do trem de aço.
MD – O expressinho.
FORMIGÃO - Expressinho azul a litorina e nesse revezamento entre um e outro passageiro passava só trem de carga, é minério de ferro, aqueles tonel de aço, é trem cheio de carro passava isso aí o dia inteiro e a gente, aí eu sei os horário certinho do trem. Começava de madrugada, o primeiro trem da madrugada era duas horas da manhã, que era o trem de aço, passava, depois era o que
MD – Seis horas, a litorina.
FORMIGÃO – seis horas a litorina e depois oito horas, o trenzinho azul, o expressinho azul, aquele da foto que tá no facebook e depois a hora que era dez e meia da manhã passava o de aço de volta pra São Paulo. Duas e meia da tarde ele vinha de São Paulo pra cá de novo, cinco horas da tarde passava o expressinho azul do Rio pra São Paulo depois quando era dez e meia da noite passava o trem de aço de novo pro Rio de Janeiro e os intervalo era só de carga". (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 386-390)

***

CATU – a primeira noite eu fui dormir. Era só o colchão no chão e o facão debaixo do travesseiro.
TATA – esse...
CATU - De madrugada, o trem passava bem do lado da parede. De madrugada, o trem blof.. eu catei o facão, vou matar esse filha da puta. E ela grudada em mim, é o trem, é o trem, mas eu ia cortar aquele miserável... (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 702-704)

***

LAMARCA – na época, a Dilma Roussef, a Dilma, a Dilma, que é impossível, é impossível, as pessoas deslocar pela Dutra, pela Dutra, igual deslocaram, com dois mil homens, né, e era caminhões, um jumentão que parecia um trem, certo? E sa..., por que que a gente diz isso, nessa, nesse negócio de traição? Porque é o seguinte, São José dos Campos, é, em cenário de guerra, tática de guerra, é um dos polos principal que vai ser atacado. (Transcrição Roda Geral, Pos. 525)

Cena # 1:

Escondido atrás das bananeiras, aquele menino observava, com medo, a passagem da maria fumaça. Para ele, um ser vivo que jogava água quente em quem se aproximasse dos trilhos.

A fauna ferroviária era diversificada tinha o Alemãozinho, o Expressinho Azul, o trem de aço, a Litorina (que matava os cachorros) e o trem cargueiro que fazia a diversão da molecada quando, agarrados na rabeira, aproveitavam a carona até Jacareí.

As trajetórias daquelas pessoas insertas e protegidas no interior do trem prateado que, diariamente, cruzavam as terras do Banhado, vencendo a distância/tempo entre as duas maiores metrópoles do país, também atravessava profundamente a vida das pessoas que ali viviam, acentuando a impressão de estarem sempre no caminho do progresso, mas sempre à margem dele, à margem dos interesses urgentes, dos interesses maiores, dos interesses inconfessáveis, definidos e decididos em outros espaços-tempos.

No referencial dos passageiros que ali passavam por apenas alguns segundos, eram invisíveis ou, quando muito, curiosa paisagem.

Eram molestados várias vezes ao dia pelos trens de carga que ali vagavam lentamente, transportando minério, carros, e tantos outros bens e riquezas às quais eles jamais teriam acesso.

Ao fim do tráfego dos trens e a da retirada dos trilhos, seguiu-se a tentativa de implantação de uma via expressa que atenderia aos interesses maiores, urgentes e inconfessáveis discutidos e decididos em outros espaços-tempos, em benefício de outros atores.

Continuaram à margem e invisíveis, mesmo sem os trilhos, mesmo sem os trens.

Cena #2

Na primeira noite da ocupação do galpão da RFFSA ele fora acordado na madrugada pelo estrondo do trem de carga que mudara de linha, passando rente à parede do compartimento escolhido como dormitório. Rapidamente, pegou o facão, escondido debaixo do travesseiro, e, ainda sonolento, ensaiou reação à injusta agressão: eu corto esse miserável! Era o trem. Era o trem!

A convivência com aquele estrondo diário se estenderia pelos próximos onze anos de resistência naquele galpão.

Com o tempo, aprendeu a ignorar o estrondo e a manejar outras ferramentas, tão afiadas como o facão que lhe garantia a noite de sono. A retórica, o poder da argumentação e a certeza de que poderia debater suas ideias com quem quer que fosse, inclusive com os representantes do banco internacional que financiara seu desterro.

Doze anos depois, reassentado no Jardim Brasília, vê, da sua janela, o trem de carga passar ao longe, tendo por fundo a Serra da Mantiqueira. Já não o assusta mais. Já não interrompe ou atravessa mais seu sono ou seus sonhos.

Cena #3

No fim da noite daquele sábado, após vaguear pelas diversas festas em comemoração pela derrubada de mais uma liminar de reintegração de posse, ele recebeu a informação de que um comboio, com centenas de veículos e milhares de policiais, estaria se deslocando de São Paulo para São José dos Campos, a fim de efetivar a desocupação do Pinheirinho.

Ao acionar o corpo jurídico e as lideranças políticas, ele foi tranquilizado e aconselhado a ir descansar. Havia um acordo e ele seria cumprido.

Às três horas da madrugada, recebeu um novo aviso: o comboio acabara de passar por Arujá.

Pouco depois das cinco horas, já era tarde. O comboio já havia chegado ao seu destino, trazendo caos na forma de homens, armas, cavalos e cães. Violência e destruição.

Não havia mais nada o que fazer.

***

As metáforas do trem e do comboio, cortando o espaço geográfico, vencendo distâncias e resistências, mexendo com o imaginário, provocando distúrbios e rearranjos, ou impondo lógicas heterotópicas, nas três situações descritas há pouco, ilustram bem o entrecruzamento das múltiplas trajetórias que atuam para e na formação do espaço e a sua dimensão relacional.

A perspectiva de quem viu a passagem do comboio policial em Arujá, a caminho do Pinheirinho, não é a mesma do policial que estava em um dos ônibus que o levava para aquela batalha. O tempo do menino escondido atrás das bananeiras não é o mesmo do condutor da maria fumaça que o atemorizava. As preocupações do maquinista da madrugada que sequer tomou conhecimento da ameaça com o facão que o ocupante lhe fizera do outro lado da parede, não eram as do empresário responsável pela manutenção do fluxo de entrega da carga de minério a ser exportada dentro do prazo contratual, regulado por normas de direito internacional.

A resistência à tentação de se enquadrar a realidade dentro de modelos teóricos preestabelecidos, totalizadores, não deve ser empecilho para se reconhecer a importância de alguns conceitos-chave da teoria espacial[215] para o desenvolvimento do presente estudo.

Nas perspectivas dos sujeitos acima, é possível vislumbrar a natureza tripartite do espaço, tal como apontado nas categorias desenvolvidas por Lefebvre (2000): a prática do espaço ou o espaço percebido, na presença física dos trilhos, dos trens e dos veículos, das armas de guerra; da representação do espaço ou espaço concebido, nos planos de ataque das comunidades, nos mapas dos trilhos e os fluxos de matérias-primas, mercadorias e passageiros; e dos espaços de representação ou espaço vivido, nos medos, convicções e anseios dos envolvidos.

É possível ainda vislumbrar a multidimensionalidade identificada por David Harvey (2015), na divisão tripartite no modo como o espaço pode ser entendido: espaço absoluto, relativo e relacional, onde reafirma a indissociabilidade entre espaço-tempo e a impossibilidade de compreensão do espaço sem se considerar a ação social (HARVEY, 2014b, p. 206).

Para Harvey, o espaço absoluto é caracterizado pela fixidez, despido de incertezas ou ambiguidades, o espaço primário de individuação, aberto ao cálculo humano sem entraves (HARVEY, 2015, p. 10).

O espaço relativo é compreendido como uma relação entre objetos que existe pelo próprio fato dos objetos existirem e se relacionarem (HARVEY, 2015).

E o espaço relacional, calcado na inseparabilidade de espaço e tempo[216] e na impossibilidade de concepção de espaço ou tempo fora dos processos que os definem (HARVEY, 2015, p. 12).

Em diálogo com Lefebvre, na sua célebre tripartição (Espaço percebido, concebido e vivido), Harvey propõe um "salto especulativo" (2015, p. 21), colocando a divisão tripartite de Lefebvre em relação com a divisão tripartite entre espaço-tempo absoluto, relativo e relacional, por ele elaborada, resultando numa matriz "cujos pontos de interseção remetem a diferentes modalidades de compreensão dos significados do espaço e do espaço-tempo" (HARVEY, 2015, p. 22).

---

[215] Sem ignorar o risco de ingressar nas armadilhas de conceitualismos exógenos que, muitas vezes, apenas legitimam um certo "colonialismo libertário", pródigo em apresentar chaves teóricas capazes de explicar satisfatoriamente realidades distantes, não é possível avançar na compreensão da espacialidade do direito sem uma revisão, ainda que de forma concisa, da concepção de espaço.

[216] "A ideia da simultaneidade no universo físico, ele disse, deve ser abandonada. Deste ponto de vista, é impossível compreender o espaço independentemente do tempo, e isto implica uma modificação importante na linguagem, com uma passagem do espaço e do tempo ao espaço-tempo ou espaço-temporalidade". (HARVEY, 2015, p.11).

Sobre a relação espaço-tempo, Mariana Valverde (2014) alerta para o reviver de uma falácia metafísica de tratar espaço e tempo como entidades abstratas e separadas, construções reificadas, sintetizadas em binarismos do tipo "tempo *versus* espaço", com a marginalização da temporalidade e a historicização parcial dos espaços legais, a partir da captura de apenas um aspecto dos muitos fluxos e dinâmicas da temporalidade (VALVERDE, 2014). Ela propõe uma reflexão sobre uma possível adaptação, para fins de análises jurídicas, da noção desenvolvida por Bakhtin, de "cronotopos"[217] relacionada à análise do gênero discursivo.

Rejeitando as armadilhas da narrativa única, da transformação da geografia em história e do tempo em espaço, da concepção do espaço como resíduo do tempo, Doreen Massey (2015), apresenta três proposições para uma abordagem alternativa do espaço, onde heterogeneidade, simultaneidade e coetividade comporiam os eixos propositivos para uma nova concepção de espaço.

A primeira proposição reconhece que o espaço é produto de interrelações, envolvendo interações nas múltiplas escalas geográficas, desde o global até o "intimamente pequeno" (MASSEY, 2015, p. 29).

A segunda identifica o espaço como esfera de coexistência de múltiplas trajetórias, da heterogeneidade de práticas e processos, produto de contínuas interconexões e não conexões, sendo espaço e multiplicidade co-constitutivos e interdependentes (Idem, p. 29 e 160).

A terceira ressalta o caráter inacabado do espaço, o estado permanente de construção, ou "uma simultaneidade de estórias até-agora"[218] (Idem).

Denuncia, assim, as tentativas insistentes de emplacar as narrativas justificadoras da heterogenia espacial coexistente, como se derivasse da inevitável e única marcha temporal, ou, em seus próprios termos, "a heterogeneidade coexistente reduzida a um lugar na fila da história" (MASSEY, 2015, p. 108), sendo o espaço "um produto de inter-relações e práticas

[217] "Nós daremos o nome de cronotopo (literalmente, "espaço-tempo") para a ligação intrínseca das relações temporais e espaciais que são artisticamente expressas na literatura. Este termo (tempo-espaço) é empregado em matemática, e foi introduzido como parte da Teoria da Relatividade de Einstein. O significado especial que ela tem na teoria da relatividade não é importante para nossos propósitos, estamos tomando-o emprestado para a crítica literária quase como uma metáfora (quase, mas não totalmente). O que conta para nós é o fato de que ele expressa a inseparabilidade do espaço e do tempo (tempo como a quarta dimensão do espaço). Entendemos o cronotopo como categoria formalmente constitutiva da literatura, não vamos lidar com o cronotopo em outras áreas da cultura (BAKHTIN, 1998, p.84)

[218] Para a autora, realizar recortes temporais (sincrônicos ou diacrônicos) não possibilita a captura da trajetória em suas complexas relações/interações. O espaço não deve ser confudido com a representação do espaço. Acrescenta: "Conceituar o espaço como aberto, múltiplo e relacional, não acabado e sempre em devir, é um pré-requisito para que a história seja aberta e, assim, um pré-requisito, também, para a possibilidade da política". (MASSEY, 2015, p.95).

incorporadas, uma esfera de múltiplas possibilidades, um terreno do acaso e do indecidível, e como tal, sempre 'tornando-se', sempre aberto ao futuro" (MASSEY, 2015, p. 95).

Para Milton Santos, *"*o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá*"* (SANTOS, 1999, p. 39).

Philippopoulos-Mihalopoulos sustenta que "o espaço é precisamente o eixo de disjunção entre o fluxo global e a estrutura territorial, o tangível e o distante, o abstrato e o concreto". (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 649).

Como se vê, o caráter polissêmico, denso, abstrato, inacabado e abrangente do termo "espaço" parece afastar os estudiosos do direito, mesmo no campo da teoria crítica, do enfrentamento da questão da espacialização do direito, evidenciando a fobia apontada por Philippopoulos-Mihalopoulos (2017) quando questiona *quem tem medo do espaço*?

Sintomático que o denominado *giro espacial do direito* venha se desenvolvendo muito mais no campo da geografia crítica[219] do que no da teoria crítica do direito[220].

As interconexões entre espacialidade e direito descortinam um amplo leque de possibilidades analíticas, que vão desde a tradicional abordagem da jurisdição, como regra de fixação da competência territorial, passando pela consideração do direito como tradutor do espaço ou moldando o espaço (reduzindo-o à dimensão do espaço absoluto) até, mais recentemente, a utilização de elementos de representação do espaço como instrumento de persecução penal (CLARKE; KENDAL, 2019)[221].

Por outro lado, as indiferenças recíprocas nos campos de estudos levam, frequentemente, o direito a ser considerado como algo dado nos estudos geográficos, assim como leva o espaço a ser expurgado ou invisibilizado nos estudos jurídicos, desconsiderando o fato de que o direito secreta espaço e o espaço secreta direito, criando o paradoxo apontado por Philippopoulos-Mihalopoulos de que "apesar da proeminente conexão entre direito e geografia, o engajamento

---

[219] Braverman and Blomley (2015), fazem uma revisão das linhas teóricas que tratam das formas de aproximação dos estudos envolvendo geografia e direito, a partir da década de 1980, identificando três linhas de desenvolvimento: a abordagem disciplinar, a interdisciplinar e a transdisciplinar ou pós-disciplinar.

[220] Neste sentido, Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017) afirma que as respostas aos desafios de "reunir o direito e o espaço em bases filosóficas e sociológicas mais sólidas foi seguido de tentativas igualmente poderosas de resposta. Contudo, a maior parte dos estudos que se seguiram, especialmente de autoria de juristas (em oposição aos geógrafos que se detêm sobre o direito) parece cada vez mais indiferente a uma abordagem teórica do espaço para o direito, caindo em padrões demasiado confortáveis" (2017, p. 649).

[221] Sobre o tema, v. Clarke, Kamari Maxine and Kendall, Sara, 'The beauty…is that it speaks for itself': geospatial materials as evidentiary matters, *Law Text Culture*, 23, 2019, 91-118, onde elementos geoespaciais, de representação do espaço, são utlizados como subsídios para julgamentos criminais no Tribunal Penal Internacional (International Criminal Court). Disponível em: https://ro.uow.edu.au/ltc/vol23/iss1/7, acesso em: 31/07/2020.

do direito com o espaço resta cada vez mais desespacializado" (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 636).

A desespacialização do direito e sua consequente despolitização, reforçam e legitimam o discurso da força compulsiva dos fatos, endossando "a tendência ideológica liberal a apresentar seus postulados como o resultado de um processo natural e imodificável" (HERRERA-FLORES, 2000, p. 25), em desfavor de uma concepção na qual não só evidencie-se o caráter "mundano" da lei (BRAVERMAN et al., 2013), mas também se desnudem os verdadeiros motivos das escolhas efetuadas, os conflitos mascarados e, por consequência, o próprio mito da neutralidade e superioridade do direito na representação da racionalidade do real (HERRERA-FLORES, 2000, p. 25).

Uma importante iniciativa de levar o espaço a sério no campo do direito é encontrada no pioneiro estudo desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos, no trabalho *Law: a map of disreading* (1995), no qual - a partir da metáfora da representação cartográfica do espaço -, evidencia as "distorções controladas da realidade, interpretações errôneas organizadas de territórios, que criam ilusões verossímeis de correspondência", convertendo "correspondências ilusórias em orientação pragmática" (SANTOS, 1995, p. 458)[222].

Boaventura traça um paralelo entre as distorções das representações cartográficas e as distorções das representações jurídicas[223]. Destaca, assim, os três mecanismos de representação cartográfica da realidade que, de certo modo, organizam tais distorções: a questão da escala, da projeção e da simbolização (SANTOS, 2009, p. 459), assinalando a relação disruptiva entre a representação e a orientação, e a importância de se definir escalas de análise e escalas de ação.

Para Boaventura, a definição da escala determina o que se quer evidenciar e o que se quer "esquecer" de forma ordenada. A representação determina a forma de abordagem, o ângulo, o centro da projeção, ordenando a distorção das informações[224] e a simbolização remete à "representação e aspectos e detalhes selecionados da realidade em símbolos gráficos" (idem)[225]. Em outras obras (SANTOS, 2000, p. 257-284; SANTOS, 2009; p. 206-207), advoga a existência de seis espaços-tempos estruturais de expressão da dominação e opressão, a produzir diferentes

[222] "Maps are ruled distortions of reality, organized misreadings of territories that create credible illusions of correspondence. By imagining the irreality of real illusions we convert illusory correspondences into pragmatic orientation (...)". Livre tradução.
[223] "In my view, the relations laws between maps and spatial reality. Indeed, laws are maps; written laws are cartographic maps. Customary, informal laws are mental maps" (SANTOS, 2009, p. 458).
[224] "Um determinado fenômeno somente pode ser representado numa determinada escala. Cada escala revela um fenômeno e distorce ou oculta outros" (SANTOS, 2009, p. 460).
[225] Retornaremos à alegoria isomórfica entre a representação cartográfica e a representação jurídica quando tratarmos da transescalaridade das resistências, das estratégias e táticas utilizadas pelos sujeitos do presente estudo.

tipos de direitos (o espaço-tempo doméstico, o espaço-tempo da produção, o espaço-tempo do mercado, o espaço-tempo da cidadania, o espaço-tempo da comunidade e o espaço-tempo mundial) que resultaria em uma compreensão do direito nestes espaços-tempos como "uma reprodução da legalidade sob a forma de constelações jurídicas de cujas articulações podem resultar normatividades entrelaçadas" (SANTOS, 2009, p. 206), situando, assim, as múltiplas dimensões e possibilidades de articulação das trajetórias espaço-temporais e a interlegalidade das normatizações incidentes, onde destacamos as formas de poder (patriarcado, exploração, fetichismo da mercadoria etc.) e formas de direito (doméstico, da produção, de troca, da comunidade etc.).

A relação conflituosa e a marginalização do espaço no direito, tal como assinalada por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p. 637), tem na noção de ordem urbana uma evidência dos elementos de convergência, comunhão e tensão entre direito e espaço, com frequente assassínio do espaço pelo Direito, em suas múltiplas dimensões e nas diversas escalas de legalidade.

A implementação da racionalidade neoliberal exige o constante incremento e aperfeiçoamento do arcabouço jurídico-institucional tendente a fortalecer os pilares da ordem urbana (MITCHELL, 2012)[226], com foco na organização espacial dos elementos no território, na intensa produção legislativa, no fortalecimento do exercício do poder de polícia e na adoção de retórica da lei e da ordem.

Deriva da tradição dogmática do direito, a crença na autossuficiência, fechamento e completude do ordenamento jurídico, encontrando no que se convencionou chamar de "conceitos jurídicos indeterminados"[227] uma tentativa de colmatação das brechas escancaradas pelas aporias resultantes dessa imaginada autossuficiência. Tal como aquele que tropeça numa festa, ao entrar em uma pista de dança, e tenta transformar o tropeço em passo desengonçado, os conceitos jurídicos indeterminados, por vezes, muitas vezes, são utilizados, através da hermenêutica jurídica, para justificar a completude do sistema jurídico, onde o "intérprete" da lei seria o responsável pelo fechamento das brechas do sistema.

A ordem urbana é um desses conceitos jurídicos indeterminados, sendo um conceito chave da mediação entre direito e espaço, seja pelo seu elevado potencial de mundanizar o

[226] "Neoliberal urban reform calls for the constant increase of urban order". (MITCHELL, 2012)
[227] Expressões caracterizadas pela imprecisão de seus sentidos, abertos às interpretações e atualização, de acordo com a realidade do momento.

direito, seja pela sua capacidade de influenciar a produção e ordenação do espaço absoluto e do território.

Nos três conflitos aqui estudados, o atropelo das histórias de pessoas liminares (MARTINS, 2008)[228], com suas narrativas de cidadanias subalternas e histórias periféricas, a defesa da *ordem urbana* foi (e tem sido) o fio condutor e o mote da retórica jurídica que a burocracia e violência estatais utilizaram (e utilizam) para justificar a desocupação compulsória dessas comunidades[229].

Em todos esses os casos, os sistemas institucionais de legitimação de defesa da ordem urbana acionaram um conjunto de instrumentos jurídico-políticos-militares aptos a viabilizar a conquista dos territórios atacados, justificando publicamente o uso da violência, sob o estandarte da defesa da ordem, combinando discurso institucional de criminalização permanente, mobilização da opinião pública em desfavor dos assentados, aperfeiçoamento de mecanismos de repressão e de intervenções pontuais, tudo filtrado, pasteurizado e legitimado, em dois dos três casos, pela intervenção do Poder Judiciário, a exaltar uma (impossível) ordem urbana desespacializada.

Mas como é possível pensar a ordem urbana sem pensar o espaço? Aliás, como pensar o direito sem que o espaço não seja transformado apenas em um bibelô ou seja cooptado pelo conservadorismo, como alertado por Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p. 646;650)? Ou, ainda, como pensar a "ordem" sem enfrentar a lógica subjacente e o projeto ideológico conectado a essa ordem? Como pensar a ordem urbana sem pensar o território? Como pensar o "urbano", sem considerar as múltiplas escalas geográficas, os feixes de trajetórias e o caráter inacabado do espaço?

Perguntas comezinhas, talvez, mas que pontuam alguns dos dilemas postos no caminho do direito que demandam escolhas, mas que também podem empurra-lo para a descrença ou ao agnoscismo em relação ao espaço, não se podendo mais falar, hodiernamente, em simples

[228] O sociólogo José de Souza Martins denomina pessoas liminares como aquelas que "estão no limite da sociedade delas, quer dizer, aquelas sociedades não têm chance de ir adiante, estão sendo liquidadas, destruídas, pelo desenvolvimento econômico, tecnológico e social". Segundo ele, essas pessoas são os melhores entrevistados, pois têm uma visão crítica da sociedade.

[229] Nos casos da Vila Nova Tatetuba e do Pinheirinho, a retórica da defesa da ordem urbana palmilhou duas vertentes: por um lado, a defesa da propriedade privada e do direito do proprietário registral, materializadas nas ações de reintegração de posse; por outro lado, a apologia da necessidade de observância às normas edilícias, travestidas de ações demolitórias. No caso do Banhado, a retórica da defesa da ordem urbana conta com uma variada gama de pretextos: preservação ambiental, área de risco, projetos urbanísticos com interferência na área, normas edilícias, condições insalubres, entre outras.

analfabetismo urbanístico (MARICATO, 2002)[230] como origem de todos os males derivados do cinismo judiciário (GALANTER, 2018, p. 31)[231].

A noção de ordem urbana, assim como as noções de Direito à Cidade e Justiça Espacial, estas duas últimas ainda pouco desenvolvidas no campo das ciências jurídicas, evidenciam (ou deveriam evidenciar) a relação dialética ou de pressuposição recíproca entre direito e espaço (FRANZONI, 2019)[232]. Entretanto, a tendência de reduzir a questão da ordem urbana ao campo jurídico, restringindo ou equiparando-a à representação do espaço contido na ordem jurídica, que tem sido a tônica nas abordagens positivistas e em boa parte dos teóricos críticos do direito, acaba por transforma-la em métrica do fetiche[233] do direito no espaço e do fetiche do espaço no direito.

7.2.1 A ordem urbana como métrica do fetiche do espaço pelo direito.

Tomemos como ponto de partida, para os fins que interessam ao presente estudo, a interpretação dada à ordem urbana pelo Judiciário nos três casos aqui abordados:

Caso Vila Nova Tatetuba

> [...] os vários levantamentos e material fotográfico entranhado nos autos são mostras suficientes e contundentes a ensejar razões ao que foi decidido, ante a notória precariedade habitacional que existia, com situação de dano iminente às moradias, inegavelmente precárias, sem qualquer condição de obediência de urbanismo.
>
> Ora, diante de conclusões desta ordem, os argumentos tecidos na peça recursal apenas contrariam os fatos e provas técnicas, descabendo a utilização de motivação de tempo de ocupação do local, o qual não propicia subjetividade a ser resguardada ante a conduta da Administração, no sentido da melhoria do sistema urbano e habitacional; daí, o descabimento da alusão a respeito da violação ao direito à moradia.

[230] Ermínia Maricato aludia, no início dos anos 2000, à existência de um "analfabetismo urbanístico" generalizado, em especial do Judiciário, que não se limitaria à falta de informação, mas estaria relacionada à própria formação da sociedade brasileira, sua estrutura fundiária, a questão da mão-de-obra escrava e o patrimonialismo (MARICATO, 2000).

[231] "Chegamos ao entrelaçamento de questões sobre a relação entre nosso crescente conhecimento acerca do mundo do direito, das percepções públicas desse mundo e do curso da ação sobre ele. Nosso conhecimento afeta a atividade do mundo jurídico? O funcionamento de instituições jurídicas demanda o apoio de mitos sobre a grandiosidade moral do direito? Quanto conhecimento cínico o público (ou os acadêmicos) podem absorver? Como conseguimos combinar esse conhecimento com os mitos sobre a legalidade?".

[232] "A relação entre direito e espaço não é de contradição ou de causalidade, mas de pressuposição recíproca, não necessariamente proporcional. O ponto de vista do direito sobre o espaço, por exemplo, não é o mesmo do que o ponto de vista do espaço sobre o direito" (FRANZONI, 2019, p. 2931).

[233] Adotamos aqui, o conceito de fetiche no sentido utilizado por Dussel (2007), onde "Feitichismo é esta inversão espectral: o fundado aparece como fundamento e o fundamento como fundado" (p. 42).

Neste sentido, a invocação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), não socorre o argumentado no recurso, uma vez que o direcionamento jurídico que o mesmo aponta é justamente o contrário do defendido pelos demandados, já que tem como objetivo o aperfeiçoamento urbano e não a mantença de situação de precariedade como aqui anotada e constatada. (sem destaques no original).

(Trecho do Acórdão que julgou a Apelação nº 865.862-5/0-00)

Caso Pinheirinho

Ao magistrado cumpre analisar a questão posta em juízo e o pedido de restabelecimento de direitos violados à luz da lei e dos princípios constitucionais processuais.

De um lado, figura a Massa Falida como proprietária, socorrendo-se do judiciário por ver violado um direito constitucional seu, qual seja, o direito de propriedade e os aspectos dele decorrentes como a posse, esbulhada pelos requeridos. De outro, os esbulhadores, ligados ao Movimento dos Sem Teto, que imploram pelo direito constitucional de moradia, porém, que querem ver declarado às custas da propriedade particular da autora.

É certo que o problema social que enfrentam os réus é motivo de preocupação nacional e merece ser visto com atenção, no entanto, não cabe ao Judiciário, ao arrepio da Lei e suprindo a obrigação e/ou omissão dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal, negar à Massa o direito de dispor de sua propriedade entregando-a aos sem teto, somente porque afirma o réu, que a área vem sendo estudada por vários entes e integraria o Programa social "minha casa minha vida" ou outro semelhante. Igualmente não cabe ao Judiciário, nesta esfera de atuação e competência, analisar se haveria ou não a possibilidade da Municipalidade "receber em dação em pagamento" a área em questão, em razão de dívida de IPTU da Massa Falida.

É verdade, sim, que há cinco anos, no ano de 2006, foi apresentado um Projeto de Lei nº 70, para "Declarar de interesse social, para fins de desapropriação, a área denominada Fazenda Parreiras São José -Pinheirinho" (fls. 388/395), porém, até hoje nenhum ato foi aprovado para concretizar a idéia, não passando de "boa intenção" e, também por isso, todas as demais iniciativas informadas nos autos são insipientes (SIC), ineficazes, insuficientes para fundamentar a suspensão do feito, que há longos sete anos aguarda o cumprimento de uma liminar.

Oportuno consignar que na pirâmide dos direitos e garantias constitucionais, o Direito de Propriedade (reclamado pela autora) e o Direito à Moradia (reivindicado pelos requeridos), encontram-se no mesmo nível de hierarquia. Vivemos em uma República Democrática de Direito, onde vigora a tripartição dos Poderes e independência e harmonia entre eles, não podendo o Judiciário, como querem os requeridos, interferir na esfera do Executivo e Legislativo, negar o direito da autora de usufruir da posse de seu imóvel, sob o fundamento de que "a área será objeto de desapropriação".

Ora, se até hoje essa atitude não foi tomada por quem de direito, certamente foi porque não houve interesse. Possivelmente foi analisada a conveniência e oportunidade e entenderam que não era apropriado destinar esta área invadida, objeto desta ação, para tal fim. Quem sabe não se chegou à conclusão de que seria mais eficiente destinar outro local com custos menores e melhor planejamento? (Sem destaques no original).

(Decisão Interlocutória na Ação nº 0273059-82.2005.8.26.0577)

Caso Banhado

> [...] De outra parte, não resta qualquer dúvida de que os habitantes da comunidade do Banhado está (SIC) no local há décadas formando um núcleo social com alguma identidade; núcleo este formado, majoritariamente, por pessoas de baixa renda e escolaridade, inseridos num ambiente de vulnerabilidade social; expostos a precárias condições de moradia e paulatina eliminação da pouca estrutura que havia no local, tornando a comunidade ainda mais carente do ponto de vista de acesso aos serviços públicos e cidadania.
>
> Nesse compasso, e em que pesem os diversos regramentos legais de proteção ambiental à área do Banhado: a Lei Estadual 11.262/2002, que instituiu a APA do Banhado; a Lei Orgânica do Município de São José dos Campos, que veda o adensamento urbano em área de várzea; a Lei Municipal Nº 8.756/2012, que criou o Parque Natural Municipal do Banhado, assim como o atual Plano Diretor do Município (Lei Complementar 612/2018) que deixou de considerá-la como ZEIS, mas não deixou de considerá-la como núcleo informal; não se vislumbra a alegada urgência do Município em promover a retirada dos moradores do Jardim Nova Esperança.
>
> O risco de incêndio é similar a de todos os núcleos urbanos expostos à precárias condições de moradia, em que há ligações clandestinas de energia elétrica. Este fato não é recente e não é inusitado, mesmo que se argumente que a turfa de aluvião é um agravante em relação à possibilidade de incêndios.
>
> (Decisão interlocutória na Ação nº 1030940-19.2018.8.26.0577 – Caso Banhado) (SÃO PAULO, 2018a).

No primeiro caso (Vila Nova Tatetuba), o discurso jurídico veiculado na decisão que confirmou a legalidade da retirada das famílias do local justifica a proteção da ordem urbana, a partir da utilização de expressões genéricas e superficiais, tais como: "obediência de urbanismo", "melhoria do sistema urbano e habitacional" e "aperfeiçoamento urbano", termos que traduzem a compreensão do "intérprete" da lei sobre a ordem urbana, reduzida, no caso, ao cumprimento de normas edilícias, ao endosso à segregação espacial e à chancela de um projeto de assepsia do espaço urbano, onde corpos indesejados deveriam ser retirados da paisagem, em seus próprios benefícios.

No segundo caso (Pinheirinho), a defesa da ordem urbana transparece no discurso jurídico que ressalta a tensão entre direito à moradia e direito à propriedade, e, ainda, na alegada impossibilidade de interferência do Judiciário na esfera de atuação do poder executivo, onde a ponderação dos interesses controvertidos pendeu para a proteção da propriedade de uma ficção jurídica (Massa Falida) em desfavor do direito à moradia de milhares de outros indivíduos, e a leitura da ordem urbana derivou na preponderância da defesa da propriedade e no endosso à discricionariedade do executivo na implementação de políticas públicas.

No terceiro caso (Banhado) a decisão judicial a despeito de ponderar os mesmos elementos considerados nas duas decisões precedentes (tempo de ocupação, precariedade das habitações, existência de risco) concluiu em sentido diametralmente oposto, qualificando a

decisão a partir da consideração de elementos espaço-temporais (identificação com o território, identidade cultural, trajetórias de vida, escalas de legalidade, entre outros) incorporando-os à defesa da ordem urbana.

As leituras da ordem urbana presentes nesses pequenos fragmentos, resultantes da atividade judicial de decidir conflitos fundiários urbanos, reforçam a necessidade de superação do divórcio epistemológico existente entre direito e espacialidade na tradução processual desses conflitos (MILANO, 2017)[234].

Os conflitos fundiários não envolvem somente disputas sobre o conteúdo e aplicação da lei, mas sobre o sentido da história (HOLSTON, 2015, p. 2), sobre as trajetórias de seus protagonistas, seus modos de vida e suas relações com o território, traduzidas em disputas de narrativas sobre o legal e sobre o justo na construção de uma perseguida verdade processual que nem sempre corresponde à verdade dos fatos, ou, no jargão dos penalistas, à ‘‘verdade real’’.

A despeito da noção de ordem urbana envolver variados aspectos de regulação da vida e da própria produção do espaço (habitação, mobilidade, saneamento, ordenamento territorial, geração de renda, planejamento urbano, normas edilícias, meio ambiente etc.), a proteção da propriedade ainda se destaca como um eixo central nas resoluções judiciais dos conflitos fundiários urbanos no Brasil, confirmando a tese de que o Judiciário “integra os elementos de produção da segregação socioespacial nas cidades brasileiras” (MILANO, 2017, p. 139), indicando um verdadeiro comprometimento ideológico com o projeto hegemônico de produção do espaço urbano.

Estudo coordenado pelos professores Nelson Saule Júnior, Daniela Libório e Arlete Inês Aurelli acerca dos conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade urbana e rural, a partir da análise da jurisprudência dos Tribunais do Estado de São Paulo, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e da 4ª Região[235], e do Tribunal de Justiça do Paraná, demonstram que dentre as fundamentações utilizadas para justificar as decisões judiciais nos conflitos fundiários que aqueles tribunais processaram e julgaram, a proteção à propriedade titulada ainda se destacava como principal razão de decidir (27% dos casos analisados), enquanto a comprovação de cumprimento da função social do imóvel em disputa teve menção em apenas 4% das decisões analisadas.

---

[234] “A profunda cisão entre a tradução processual dos conflitos urbanos e as relações sociais subjacentes parecem encontrar neste divórcio – não apenas de produção de conhecimento, de produção legislativa, mas especialmente um divórcio epistemológico – um núcleo explicativo relevante” (MILANO, 2017, p. 49).

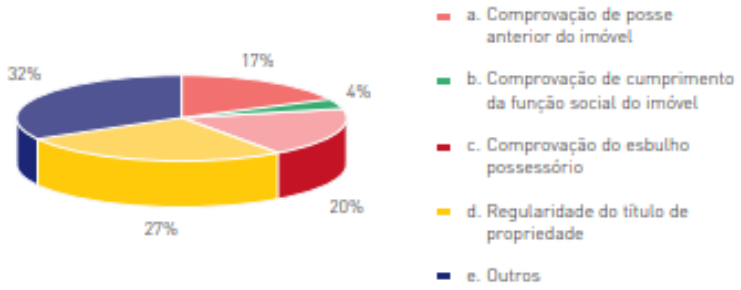
[235] Os TRFs da 3ª e 4ª Regiões abrangem os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e São Paulo.

Figura 82 - Fundamentos da decisão judicial em conflitos possessórios (2009).

9.II. Quais os fundamentos utilizados para a sustentação da decisão judicial?

TRIBUNAL SP E TRF3	
Comprovação de posse anterior do imóvel	17
Comprovação de cumprimento da função social do imóvel	4
Comprovação do esbulho possessório	20
Regularidade do título de propriedade	27
Outros	33

GRÁFICO 45: FUNDAMENTOS DA DECISÃO



Fonte: BRASIL, 2009.

Confirmando tais achados, Giovanna Bonilha Milano, em estudo de maior fôlego sobre espacialidade e direito[236], a partir da análise das estratégias discursivas utilizadas nos conflitos fundiários urbanos levados ao crivo do Poder Judiciário, realiza uma sistematização das principais linhas de argumentação utilizadas na fundamentação das decisões judiciais que resolveram tais conflitos, concluindo pela existência de quatro linhas principais de argumentação: (i) a aplicação da literalidade da lei civil, a partir das categorias tradicionais de posse e propriedade, reduzindo o conflito na disputa entre proprietários e não proprietários; (ii) limitações de atuação do Poder Judiciário, separação de poderes e caráter programático de determinados direitos sociais (especialmente, o direito à moradia); (iii) punição à conduta antijurídica dos ocupantes por violação à ordem pública, à ordem jurídica e à ordem urbanística; e (iv) prevalência de direitos transindividuais relacionados à preservação do meio ambiente equilibrado, ameaçado pela conduta dos ocupantes (MILANO, 2017, p. 184-206). Das quatro linhas argumentativas acima, informa a autora que a primeira linha indicada, que reduz o conflito à disputa entre proprietários e não proprietários, foi a mais utilizada nos discursos jurídicos justificadores da despossessão.

[236] MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. Curitiba: Ithala, 2017.

As raízes dessa primazia podem ser encontradas no próprio processo histórico de formação do ordenamento territorial brasileiro.

O protagonismo da defesa da propriedade na concepção dominante de ordem urbana, bastante evidente na decisão do caso Pinheirinho, confirma o predomínio de uma tradição civilista, derivada da lógica liberal, sucessora de um regime sesmarial, e ancorada em discursos morais contrários à ocupação de terras como forma de aquisição de propriedade pelas camadas populares, mas que, no período anterior, incentivara a dizimação de povos originários, a destruição do seu sistema de terras comunais e a cessão dessas terras aos abastados da corte, origem da concentração dos títulos de terras nas mãos de poucos privilegiados e fator estruturante dos latifúndios.

O direito oficial português, trazido de navio por Martim Afonso de Souza (LUIS, 2004)[237], quando toca o território ocupado pelos povos originários que aqui se encontravam, atropela o direito local, promovendo a expropriação das terras comunais, projetando a organização territorial da metrópole, a partir da já decadente figura das sesmarias (EDMUNDO, 1952)[238], regime jurídico de privilégios que perdurou por quase trezentos anos no Brasil, mesmo após a independência, sendo revogado formalmente somente em 1850, com a promulgação da Lei de Terras[239], a despeito de haver suspensão de novas concessões desde 17 de julho de 1822[240] .

A Lei de Terras[241] constitui um marco histórico-legislativo importante para a compreensão do processo de transformação do tratamento jurídico da propriedade fundiária no Brasil, estatuindo o acesso à propriedade da terra pela via exclusiva da compra[242], inserindo a economia colonial na lógica do sistema capitalista internacional - ao fomentar a substituição da

[237] "(...) além disso lhe dou todo o poder e alçada e mero e misto império assim, no crime como no civil sobre todas as pessoas assim da dita armada como em todas las outras que nas ditas terras que ele descobrir, viverem e nelas estiverem ou a ela foram ter por qualquer maneira que seja, e ele determinará seus casos feitos assim crimes como cíveis e dará neles aquelas sentenças que lhe parecer justiça conforme direito e minhas ordenações até morte natural inclusive, sem de suas sentenças dar apelação nem agravo que para todo o que dito é e tocar a dita jurisdição lhe dou todo o poder e alçada na maneira sobredita"… (Trecho da Segunda Carta Régia, APUD LUÍS, 2004, p. 75)

[238] "O velho instituto das sesmarias, que modorrava, quase caduco, na metrópole, encontrou aqui larga aplicação, rejuvenescendo-se para mais alguns séculos de serviços" (EDMUNDO, 1952, p. 432).

[239] A concessão de sesmarias foi suspensa em 1822, por decisão do governo imperial, mas o regime jurídico não foi revogado, prevalecendo, neste interregno, a aquisição por apossamento, o que gerou uma série de conflitos fundiários no período.

[240] Resolução nº 76 – reino – de consulta da mesa do desembargo do paço de 17 de julho de 1822.

[241] Lei nº 601, de 1850.

[242] "Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente".

mão de obra dos escravos, por colonos europeus[243]-, e criando as bases para consolidação da disciplina jurídica da propriedade com viés liberal, sem as peias dos deveres de cultivo, moradia e destinação econômica existentes no regime sesmarial (VARELA, 2005)[244], sendo a terra tratada como simples mercadoria acessível a quem tivesse recursos para adquiri-la.

Por trás da proibição de outras formas de acesso à terra que não fosse pela aquisição onerosa, noticia Torres (2008), a intenção da oligarquia que dominava a condução da política imperial em não permitir que escravos e imigrantes europeus tivessem acesso ao seu naco de terra para o próprio cultivo, sendo revelador o trecho da Consulta de 8 de agosto de 1842, da Seção do Império:

> Um dos benefícios da providência que a Secção tem a honra de propor a Vossa Magestade Imperial é tornar mais custosa a acquisição de terras [...]. Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a difficuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas, sem excepção alguma. Augmentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se consequentemente, a sua acquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho effectivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário[245].

É certo, como afirma Secreto (2007) [246], que os grandes proprietários não careciam de lei para evitar a ascensão dos despossuídos, pois dispunham de outros meios mais eficazes para impedir o acesso à terra, como o uso da força, por exemplo, mas a manipulação da lei já era prática incorporada pela elite local, para lutar contra as imposições da metrópole e consolidar o poder político senhorial (MENDES, 2009)[247], "além de constituir um meio eficaz de assalto ao patrimônio real" (HOLSTON, 2015, p. 14).

---

[243] "Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem".

[244] Apesar de proibir outras formas de aquisição que não a compra e venda, a Lei de Terras articulava a proteção às posses já consolidadas, à "cultura efetiva e morada habitual" sendo tal "brecha" da lei utilizada com frequência para grilagem de terras.

[245] Transcrito de TORRES, 2008, p. 92-93.

[246] Para Secreto (2007), "Não foi na instância de legislar que o proprietário predominou sobre o legislador, mas sim no momento imediatamente posterior, apropriando-se, também, do sentido da lei e até fazendo que ela servisse a outros objetivos para além dos que a motivaram" (SECRETO, 2007, p. 19).

[247] "Os enfrentamentos locais por disputa de terras eram estimulados pelas próprias ambiguidades da Coroa em relação aos interesses particulares em conflito. O jogo de forças entre fazendeiros transformava-se assim num jogo pelo poder, pela capacidade de decidir quem era o senhor de um território em dispouta. Instrumentalizar a legislação sobre as sesmarias para fazer uma denúncia – como fez Antônio Barroso Pereira – não era, portanto, apenas um ato de denúncia. Também simbolizava uma luta para decidir quais seriam os fazendeiros que viriam a dominar politicamente a região, esforçando-se por submeter os pequenos posseiros e arrendatários aos ditames do seu poder" (MENDES, 2009, p. 40).

A Lei de Terras também impactou a formação do urbano no Brasil, já que as cidades passaram a ser mais atrativas para a fixação de estrangeiros livres, diante do elevado nível de exploração da mão de obra dos imigrantes no campo e da dificuldade de aquisição dos lotes de terra para se cultivar em proveito próprio (MENDES, 2009).

A transferência das terras pertencentes à Coroa aos particulares definiu a forma de acesso originário à propriedade da terra no Brasil, onde práticas ilegais, desde o início da ocupação do território, passaram a produzir a lei que acabava por se transformar em canal de desordem estratégica (HOLSTON, 2015).

De certo modo, a racionalidade de exclusão e segregação operada desde o início da ocupação do território brasileiro remanesce até os dias atuais, institucionalizada, no campo jurídico, pela leitura civilista do direito de propriedade realizada tanto pelo Código Bevilacqua como pelo seu sucessor de 2003, onde o caráter absoluto da propriedade foi prestigiado e fortalecido (a despeito da festejada incorporação da função social da propriedade na ordem constitucional), legitimando leituras como a efetuada pelo Judiciário no caso Pinheirinho e em tantos outros casos em que a proteção da propriedade e da ordem urbana/urbanística são invocadas como razão de decidir.

Alie-se a isso a complexa trama jurídico-institucional que envolve o acesso à propriedade urbana, composto por uma legislação fundiária tanto impenetrável/incompreensível, quanto aberta à exploração de suas frinchas e ambiguidades, regulada por um sistema registral somente dominado por uma pequena elite dos operadores do direito, formando o mecanismo de produção de ilegalidade e segregação da pobreza na ordem jurídico-urbanística formal, ambiente propício à fuga do espaço empreendida pelo direito.

Como já assinalado em seção anterior, se é certo que o processo de urbanização brasileiro antecede ao processo de industrialização (OLIVEIRA, 1982), estando associado, desde sua origem, à produção da pobreza e da segregação (SANTOS, 2013, p. 11), não menos correto é afirmar que a industrialização brasileira, acelerou o processo de produção de desigualdades no espaço urbano.

Segundo Villaça (2011):

> Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano (VILLAÇA, 2011, p. 56).

Edésio Fernandes sustenta que "o processo de urbanização brasileiro foi basicamente conduzido por interesses privados" (FERNANDES, 1998, p. 6-7) e que o paradigma dominante na construção do urbano no Brasil é guiado pelo tratamento liberal, baseado na concepção individualista dada pela legislação civil aos direitos de propriedade, onde a cidade é vista como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas (Idem).

Sustenta, ainda, que a análise da ordem jurídico-urbanística deve considerar quatro dimensões: A primeira seria "a reflexão do direito sobre si mesmo e sobre a dinâmica do sistema jurídico" (FERNANDES, 2012, p. 21), rompendo com o formalismo legalista positivista, inserindo a lei em um contexto sociopolítico; a segunda dimensão estaria relacionada à análise do processo de produção legislativa com foco na "qualidade do processo de produção das leis urbanísticas e de determinação da ordem jurídico-urbanística" (Idem), superando a recorrente redução do legítimo ao legal; a terceira, diz com as condições efetivas de cumprimento da lei e sobre as consequências em seu descumprimento; a quarta dimensão que integraria a ordem jurídico-urbanística, seria a ilegalidade urbana, devendo-se reposicionar a própria ordem jurídica como fonte da produção da ilegalidade[248] (FERNANDES, 2012, p. 21-23).

Integrar a produção da ilegalidade ou da desordem à seletividade da própria construção da ordem urbana permite descontruir as dualidades cômodas, bastante comuns nas análises jurídicas (legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular, legalizado/clandestino entre tantas outras), considerado o direito como produto e produtor das relações sociais, culturais e políticas.

Por outro lado, o imenso deserto no ensino jurídico brasileiro acerca da espacialidade do direito, reduzida, quando muito, nas disciplinas de Direito Urbanístico e Direito Administrativo, aos temas relacionados ao exercício do poder de polícia e à manutenção da ordem urbana, o que, aliado ao reducionismo engendrado pela massificação do ensino jurídico[249], atreito à mercantilização, a exigir a esquematização permanente da realidade, transformando os estudantes em verdadeiros entomologistas jurídicos (VALVERDE, 2014), criam as condições ideais para a reprodução indefinida da ordem representada por esse sistema.

[248] "Há uma tendência no sentido de se atribuir a ilegalidade tão-somente à combinação entre sistemas políticos clientelistas e mercados de terras especulativos; deve-se acrescentar um terceiro elemento a essa equação, qual seja, a própria ordem jurídica, sobretudo no que toca à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária urbana, e à forma elitista de organização do sistema jurídico e do próprio sistema de planejamento urbano" (FERNANDES, 2012, p. 23).

[249] O Censo do Ensino Superior de 2018 revelou que existiam 863.101 estudantes de direito, matriculados em 1.303 cursos, distribuídos em 1.010 instituições de ensino (INSTITUTO NACIONAL..., 2019).

Reduzir a ordem urbana ao conjunto de normas e regras que regulam a produção do espaço urbano (DUHAU, 2003)[250] tem sido a essência da fetichização do espaço pelo direito, onde o fundado aparece como fundador e o aspecto jurídico-formal, auto-autorizador da perpetuação das desigualdades, acabando por justificar discursos anacrônicos como os observados nas decisões que determinaram a retirada das famílias do Morro do Regaço e do Pinheirinho, quando, a despeito de se lamentar e até se solidarizar com a situação dos desalojados, o "império da lei" deveria prevalecer[251].

Uma boa noção dos mecanismos de tradução e esquematização e simplificação da realidade, pode ser visualizada nos filtros de buscas processuais por assuntos jurídicos existentes nos tribunais[252].

Abaixo, nas tabelas 5.1 e 5.2, podemos ver a taxionomia da "ordem urbanística"[253], nas diversas áreas do direito, segundo o judiciário brasileiro.

[250] "Lo que llamamos orden urbano, es el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las practicas em torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropriación y los significados atribuídos al espacio urbano" (DUHAU, 2003, p. 2).

[251] "É certo que o problema social que enfrentam os réus é motivo de preocupação nacional e merece ser visto com atenção, no entanto, não cabe ao Judiciário, ao arrepio da Lei [...]".Trecho da decisão interlocutória que determinou o desalijo dos moradores do Pinheirinho.

[252] As tabelas de assuntos dos diversos tribunais obedecem a uma padronização, normatizada pela Resolução nº 46 do CNJ, definidas como um "*instrumento de representação do conhecimento sobre terminologia jurídica estruturada em níveis hierárquicos, que correspondem às áreas do Direito. Essa categorização foi feita para fins "didáticos", visando facilitar a atribuição de assuntos aos feitos, que precisam ter o objeto ou pedido classificado em um ou mais assuntos"* (BRASIL, Conselho Nacional de Justiça, 2008, p. 4).

[253] A expressão "ordem urbana" é utilizada na parte da tabela relacionada aos atos infracionais e crimes e "ordem urbanística" é utilizada na parte da tabela do CNJ que trata do direito administrativo e outras matérias de direito público.

Tabela 1 - Assuntos Processuais do 1º Grau da Justiça Estadual – Ordem Urbanística/Ordenação da Cidade

Assuntos Processuais do 1º Grau da Justiça Estadual		Código	Código Pai	Glossário
Ordem Urbanística		11802	9985	Questões relacionadas ao ordenamento das cidades, nelas se incluindo a regularização do espaço urbano.
	Comércio Ambulante	11837	11802	A ser utilizado em questões relativas à Comercialização de produtos em áreas não regulamentadas. Exemplo: camelô.
	Operações Urbanas Consorciadas	11838	11802	Temas relacionados às medidas coordenadas pelo município, com a participação de proprietários e moradores, a fim de se alcançar em uma área melhorias sociais, valorização ambiental e transformações urbanísticas estruturais.
	Parcelamento do Solo	11836	11802	Para temas relacionados ao parcelamento ilegal do solo que envolva as seguintes situações: conjuntos habitacionais, desdobro sucessivo, desmembramento, empreendimentos em terrenos de marinha, fraudes à lei nº 6.766/79, licenciamento em parcelamento de solo.
Domínio Público	Posturas Municipais	11839	11802	Questões relativas ao conjunto de leis municipais que trata das posturas dos cidadãos em relação aos espaços comuns da cidade. Excetuando-se o comércio ambulante já previsto em item específico.
	Ordenação da Cidade / Plano Diretor	10109	10088	Questões sobre controle administrativo da edificação e ocupação urbana.
Política fundiária e da reforma agrária		11873	9985	Questões relativas às formas de organização/institucionalização do uso e apropriação da terra, à função social da propriedade, à gestão democrática e direito de segurança da posse e da moradia. As desapropriações devem ser cadastradas com o assunto próprio.
Coisas		10432	899	Conceito: É o conjunto de normas que regem as relações jurídicas concernentes aos bens materiais ou imateriais suscetíveis de apropriação pelo homem.
	Conflito fundiário coletivo urbano	11413	10432	Assunto complementar a ser acrescentado nas ações cíveis que tenham como pano de fundo a existência de conflito fundiário coletivo urbano. Exemplos de ações seriam possessórias, reivindicatórias etc.

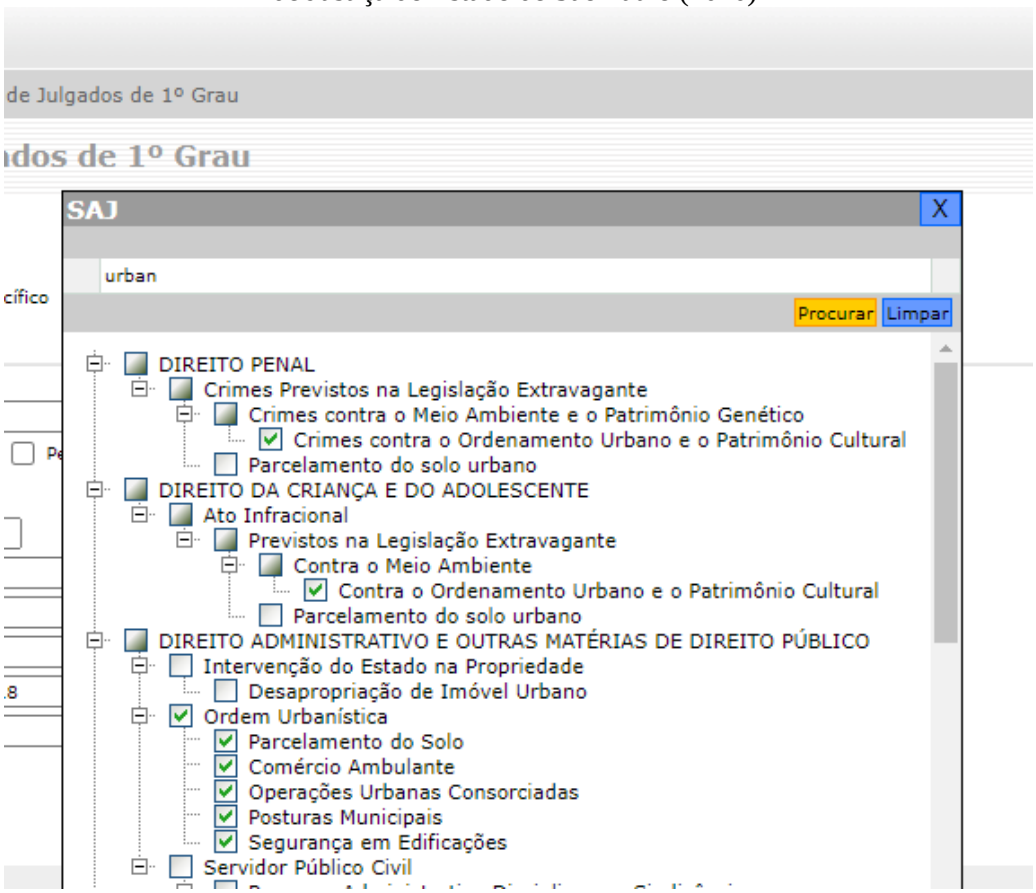
Fonte: Adaptada da Tabela de Assuntos da Justiça Estadual de 1º grau do Conselho Nacional de Justiça (atualizada até 14/08/2020).

Tabela 2 - Assuntos Processuais do 1º Grau da Justiça Estadual – Direito Penal

Assuntos Processuais do 1º Grau da Justiça Estadual		Código	Código Pai	Glossário
	Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural	11780	3618	(Incluído por equiparação com 11779, solicitado pelo comitê do CNACL) Os crimes de "pichação" devem ser cadastrados com esse assunto. Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa. Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Art. 65. Pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. Parágrafo único. Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de seis meses a um ano de detenção, e multa.

Fonte: Adaptada da Tabela de Assuntos da Justiça Estadual de 1º grau do Conselho Nacional de Justiça (atualizada até 14/08/2020).

Figura 83 - Fragmento da tela do sistema de busca de decisões judiciais de primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2020)



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (E-SAJ).

Ao ordenarem e classificarem a ordem urbanística, o CNJ e os tribunais estaduais instituem filtros que explicitam a forma de entendimento e as aproximações oficiais possíveis dos "operadores"[254] do direito em relação à matéria.

Tal taxionomia reduz a ordem urbana à ordem urbanística, reduzindo esta a cinco subcategorias: Comércio Ambulante, Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento do Solo, Posturas Municipais e Segurança de Edificações.

Por outro lado, a expressão "função social da cidade"[255] não é encontrada na classificação apresentada pelas tabelas do CNJ e a expressão "função social da propriedade"

[254] O termo aparece entre aspas pela discordância do autor com tal designação que se tornou corriqueira no meio jurídico. O termo "operador" remete ao domínio técnico de um determinado ofício ou função, reduzindo a atuação do profissional do direito à execução acrítica de protocolos predeterminados, esvaziando o potencial libertário da atuação do profissional do direito.

[255] O art. 182 da Constituição Federal possui a seguinte redação: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes".

aparece vinculada ao tema "Política fundiária e da reforma agrária"[256], sem relação direta com a ordem urbana.

Os conflitos fundiários coletivos urbanos estão classificados no ramo do direito civil, no tópico que trata do direito das coisas, sendo considerados como "pano de fundo" da disputa judicial, cuja centralidade permanece na versão individualista do direito de propriedade.

Chama a atenção, ainda, na classificação apresentada pelo CNJ, a menção isolada de um único instrumento do Estatuto da Cidade (Operações Urbanas Consorciadas), dentre os mais de quarenta instrumentos previstos no art. 4º daquela lei.

A lógica subjacente em tal classificação explicita o mecanismo da seletividade adotada pelos tribunais na leitura e, consequentemente, na aplicação da lei.

Some-se a isso, a despersonalização dos sujeitos processuais (MILANO, 2017) - designados por "Invasores", "Esbulhadores", "fulano de tal", "Movimento dos Sem Teto", ou, ainda, o temido "Movimento dos Sem Terra - MST" -, e teremos as pistas para compreensão do funcionamento desse mecanismo, afinal

> A despersonalização dos sujeitos no processo implica a atribuição de caráter subalterno ao seu lugar de fala na construção da narrativa processual. Mas também, e principalmente, na retirada, ainda que implícita, de um status subjetivo que lhes conduza à possibilidade de (re) construir suas trajetórias espaciais no discurso processual, com paritária condição de juridicidade e legitimidade (MILANO, 2017, p. 218).

No entanto, a despersonalização dos sujeitos processuais pode operar também para ocultação dos verdadeiros beneficiários da atividade jurisdicional. No caso Pinheirinho (e, de certa forma, também no caso Vila Nova Tatetuba) a despersonalização dos sujeitos processuais ocorreu tanto no polo ativo (Massa Falida), quanto no polo passivo da demanda (esbulhadores, ligados ao movimento dos sem teto)[257], servindo, por um lado, para ocultar os verdadeiros beneficiários das medidas judiciais postuladas, e, por outro, para estigmatizar, desqualificar e desestabilizar a posição processual dos réus naqueles processos.

Nos dois casos mencionados, os maiores beneficiários da atividade estatal foram os titulares registrais das áreas em disputa que tiveram, às expensas dos cofres públicos, as posses reincorporadas aos seus patrimônios para voltar a abandoná-las, como no caso do Pinheirinho

[256] "Questões relativas às formas de organização/institucionalização do uso e apropriação da terra, à função social da propriedade, à gestão democrática e direito de segurança da posse e da moradia. As desapropriações devem ser cadastradas com o assunto próprio" (CNJ, 2020).

[257] "De um lado, figura a Massa Falida como proprietária, socorrendo-se do judiciário por ver violado um direito constitucional seu, qual seja, o direito de propriedade e os aspectos dele decorrentes como a posse, esbulhada pelos requeridos. De outro, os esbulhadores, ligados ao Movimento dos Sem Teto, que imploram pelo direito constitucional de moradia, porém, que querem ver declarado às custas da propriedade particular da autora".

ou para receber uma vultosa indenização pela implementação de uma via expressa (Via Cambuí), no caso da Vila Nova Tatetuba.

Sintetizando, podemos, em conclusão parcial, dizer que, por integrar um campo de mediação entre direito e espaço, a ordem urbana, na gramática do judiciário, acaba por tornar-se funcional à fetichização do espaço no discurso jurídico: (i) desconsiderando suas múltiplas dimensões (heterogeneidade, simultaneidade e coetividade); (ii) legitimando os mecanismos de produção da ilegalidade, de dosimetria e seletividade na aplicação da lei; (iii) validando a reprodução sistêmica da cidade a partir de lógica heterotópica transescalar, ao mesmo tempo em que permite a ocultação dos verdadeiros atores interessados nos projetos urbanos, beneficiários diretos ou indiretos das medidas judiciais; (iv) mobilizando recursos retóricos para justificar o escapismo (distração e fuga) do direito em relação ao espaço[258].

7.3 O Direito à Cidade como Estratégia Prático-Discursiva para a Construção da Utopia Experimental

> Caído sobre o asfalto quente, no meio da rua Ayrton Senna da Silva, o adolescente assiste sua vida se esvair em sangue, rapidamente. O menino de 16 anos foi encontrado pela mãe e socorrido, mas não resistiu aos ferimentos, entrando para as estatísticas da violência na manhã de quarta-feira, após ter sido atingido por cinco vezes - três tiros no peito e dois nas costas - no bairro Jardim São José 2, na região leste de São José dos Campos. A área lidera o mapa da violência no município, segundo os dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, sendo a recordista em 7 dos 10 principais índices criminais - incluindo, assassinatos, roubos e estupros (CODAZZI, 2018).
>
> ***
>
> JOÃO – [...] E aí também a gente tira entendimento que ao passo que a gente ganhou a moradia a gente perdeu um pouco de acesso à cidade. O Clodoaldo disse que a fonte de renda dele, depois que veio pra cá era por conta da reciclagem, e aí tu imagina essa comunidade, uma cidade, né? Ser jogada num perímetro quase rural da cidade e aí o cara que juntava ali sua latinha, que juntava ali a sua reciclagem vendia do outro lado da pista agora não tem como. Vai ter um gasto mínimo aí de 400, 600 pau pra trazer isso pro centro, aí inviabiliza. Inviabiliza. Trabalhar e estudar no Pinheirinho hoje é insano. É humanamente impossível. Se você precisar bater na sua casa não dá, não dá

[258] No caso do Pinheirinho, ensaia-se uma ponderação entre o direito à moradia e o direito à propriedade, que, se levada a sério, deveria considerar o abandono da área há décadas, o fato de o titular registral nunca ter pago o IPTU, ou ter dado qualquer função social à área, ou, ainda, a constatação de que os investimentos públicos no entorno proporcionaram uma valorização astronômica das terras ocupadas, que viria a servir de justificativa para descartar a possibilidade de desapropriação da área pelos elevados custos envolvidos para indenizar o titular registral do terreno. Daí, considerar-se a menção à ponderação dos direitos constitucionais à moradia e à propriedade como mero recurso retórico que possibilita a distração, enquanto a dimensão espacial é completamente desconsiderada.

> tempo. Se você trabalha e estuda não dá. Ou das duas coisas, uma. Ou você tenta fazer a loucura, ou você vai direto pro campus, e sai levando um gasto com alimentação que as vezes o cara não tem, né. Mesmo lá no Pinheirinho, eu trabalhava e estudava e foi superdifícil e ali tava as coisas acontecendo, tinha tudo perto e tal. E a grande questão é essa: ganhamos moradia, mas perdemos acesso à cidade. E aí a gente tem brigado em função disso, acho que a luta agora é isso. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 56).
>
> ***
>
> JOSÉ – Acho assim, é, isso serve pra unificar as lutas porque hoje a gente tem muita luta isolada né, e a gente acaba meio se perdendo sozinho, não porque a gente não tem direito aquela terra, a gente tem, então quanto mais isso acontecer você unifica, você cria de fato você leva adiante um propósito maior que além de luta por direito é de fato fazer algo mudar, que não existe desigualdade e tudo mais e as pessoas possam refletir os seus problemas e os dos outros e vê que existe uma, os mesmos problemas e que hoje não existe uma categoria, existe um bairro, quer dizer, na verdade existe a classe trabalhadora e a gente tem que se unir pra poder lutar pelos seus direitos eu acho que isso aqui é, coloca em evidência isso, que os nosso problema eu nem olhei, eu dei uma breve olhada naquele painel ali eu vejo que acho que todos os três preencher por igual aquilo ali, então, enfim, acho que é nessa linha você abrange muito mais a nossa possibilidade de luta, de força, de luta pra derrotar aí o sistema que tá cada dia mais tendo, nos tirar, tirar o direito à cidade, tirar o direito à moradia e todos os outro direito que tão nos tirando a cada dia (Transcrição Roda Geral, Pos. 31).

A notícia da morte de mais um adolescente no Jardim São José 2[259], em um "território de genocídio" (ZIBECHI, 2015, p.7) concebido e produzido por intervenção direta do poder público, com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, põe a descoberto um dos efeitos mais perversos da produção neoliberal do espaço e sua lógica de descartabilidade dos corpos, no exercício do necropoder (FRANCISCO, 2013[260]; MBEMBE, 2018).

Da mesma forma, a fala de João, dando conta da perda da fonte de renda, do aumento do tempo e das despesas com deslocamentos expõe com clareza o mecanismo de dominação e opressão exercido sobre as classes subalternas, através da construção de espaços de

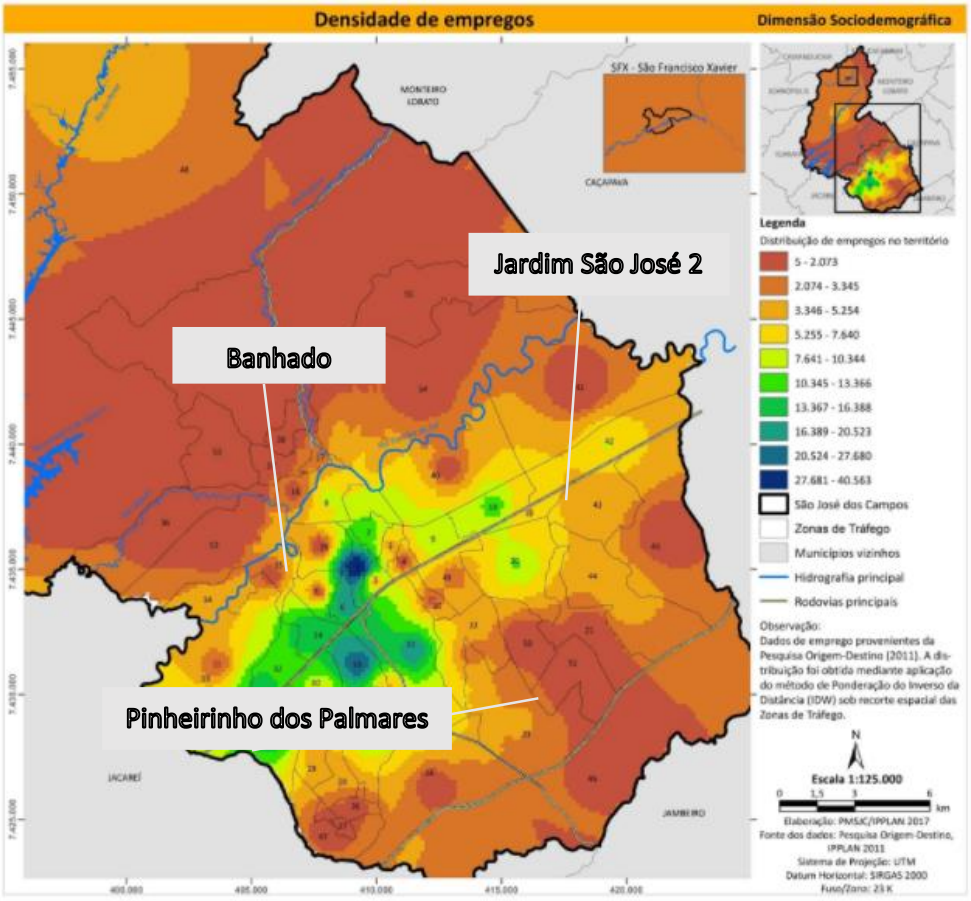
[259] Conforme vimos na Seção 3, o Jardim São José 2 foi o local para onde foram transferidos os moradores da Vila Nova Tatetuba e de outras duas comunidades que aceitaram a proposta de atendimento habitacional financiada pelo programa Habitar Brasil/BID.

[260] "53. Assim como o mandamento «não matar» põe um limite claro para assegurar o valor da vida humana, assim também hoje devemos dizer «não a uma economia da exclusão e da desigualdade social». Esta economia mata. Não é possível que a morte por enregelamento dum idoso sem abrigo não seja notícia, enquanto o é a descida de dois pontos na Bolsa. Isto é exclusão. Não se pode tolerar mais o facto de se lançar comida no lixo, quando há pessoas que passam fome. Isto é desigualdade social. Hoje, tudo entra no jogo da competitividade e da lei do mais forte, onde o poderoso engole o mais fraco. Em consequência desta situação, grandes massas da população vêem-se excluídas e marginalizadas: sem trabalho, sem perspectivas, num beco sem saída. O ser humano é considerado, em si mesmo, como um bem de consumo que se pode usar e depois lançar fora. Assim teve início a cultura do «descartável», que aliás chega a ser promovida. Já não se trata simplesmente do fenômeno de exploração e opressão, mas duma realidade nova: com a exclusão, fere-se, na própria raiz, a pertença à sociedade onde se vive, pois quem vive nas favelas, na periferia ou sem poder já não está nela, mas fora. Os excluídos não são «explorados», mas resíduos, «sobras».

contenção/segregação, controle etnorracial, invisibilização e eliminação de corpos indesejados, a partir da "desigual distribuição das vantagens e desvantagens do espaço produzido", especialmente as relacionadas aos "tempos gastos nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade" (VILLAÇA, 2011, p. 49)[261].

Para boa parcela dos moradores do Pinheirinho e da Vila Nova Tatetuba, reassentados nos limites geográficos da cidade, ascender à condição de cidadãos-proprietários (através da obtenção de financiamento da casa própria) significou também imersão na segregação espacial da geração de renda (ver figura 84), do lazer, do comércio, do acesso aos serviços e equipamentos públicos. Em outros termos, a conquista de alguns direitos ocasionou a supressão de outros direitos e, para alguns, a supressão da própria existência.

Figura 84 - Espacialização dos empregos em São José dos Campos (2011)



Fonte: São José dos Campos, 2018. Adaptado pelo autor.

[261] "O controle do tempo de deslocamento é a força mais poderosa que atua sobre a produção do espaço urbano como um todo, ou seja: sobre a forma de distribuição da população e seus locais de trabalho, compras, serviços, lazer etc. Não podendo atuar diretamente sobre o tempo, os homens atuam sobre o espaço como meio de atuar sobre o tempo. Daí decorrem a grande disputa social em torno da produção do espaço urbano e a importância do sistema de transporte como elemento da estrutura urbana" (VILLAÇA, 2011, p. 56).

Implantados nas bordas da cidade, esses conjuntos habitacionais, como o Jardim São José 2 ou o Pinheirinho dos Palmares, acabam por se transformar em verdadeiros presídios sem grades, em que o custo do transporte e as grandes distâncias para os pontos centrais da cidade, onde se concentram os serviços e as opções de lazer, fazem as vezes de carcereiros.

> JOÃO – [...] A gente triunfou, isso é fato. Entendeu? Só que a gente perdeu o acesso à cidade. Isso, isso é claríssimo, isso é claríssimo. A gente perdeu no sentido de, de conseguir emprego, a gente perdeu no sentido de ter lazer, sabe, a família que não tem um carro, e que não tem quarentão no final de semana no bolso, o cara não consegue ir no parque da cidade (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 383).

A luta dos moradores do Pinheirinho, agora, não é mais por casas, por infraestrutura ou para permanecer no território, mas por "cidade", considerada a urbanização com baixos padrões (ARANTES, 2006). A exclusão abissal tomou nova forma: a de não-cidadãos proprietários.

A fala de José, morador do Banhado, alude à existência de um propósito maior na luta, que não se resume às reivindicações pelo direito, mas, antes, à efetiva mudança da realidade.

A partir desses pequenos fragmentos da realidade local, podemos aqui retomar a pergunta formulada anteriormente sobre a possibilidade de as reivindicações pelo direito à cidade, adotadas como estratégia prático-discursiva, possuírem o potencial de provocar o deslocamento ou supressão da linha abissal, na dinâmica da cartografia resultante da sociologia das ausências e emergências, ou se apenas serviriam para reproduzir e perpetuar a colonialidade do poder, sendo, nesta hipótese, mero subterfúgio ou mecanismo de domesticação, incorporação e institucionalização das insurgências à racionalidade colonial, sem provocar a ruptura ou descontinuidade da lógica de apropriação e violência, característica das exclusões abissais.

A questão nos remete à pergunta fundamental formulada por Santos (2016) sobre o potencial emancipatório do direito[262].

Lyra Filho (1982) nos dá uma pista para responder a esta questão quando, questionando as concepções tradicionais de direito e justiça, assinala a necessidade de considerar o direito como um "processo de libertação permanente" (LYRA FILHO, 1982, p. 54)[263]. Sob tal ótica, o

[262] Santos (2016) formula a seguinte questão: Pode o direito ser emancipatório? A resposta é um "sim" com muitos condicionamentos.

[263] Não é o idealismo jurisnaturalista que, ou se rende ao direito positivo (às normas de dominação), porque a este concede o poder de definir, em especial, o que a "Justiça" é, nas situações particulares e concretas; nem aquele outro jurisnaturalismo progressista, de combate, que continua, entretanto, pondo de um lado o "direito ideal" e de outro o "direito real". A contradição entre a injustiça real das normas que apenas se dizem justas e a injustiça que nelas se encontra pertence ao processo, à dialética da realização do Direito, que é uma luta constante entre progressistas e reacionários, entre grupos e classes espoliados e oprimidos e grupos e classes espoliadores e

direito aludiria à "positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais" (Idem, p. 57), não se confundindo com as normas que o expressam, nem "com nenhuma das séries contraditórias de normas que aparecem na dialética social" (Ibid.).

Atento às possibilidades e limites do direito, Santos (2011) propõe um "repensar radical das concepções dominantes do direito", ao qual denominou "novo senso comum jurídico", que teria por base três premissas básicas: (a) a crítica ao monopólio estatal e científico do direito, com prevalência do pluralismo jurídico e concepção política do direito; (b) o questionamento do caráter despolitizado do direito e sua necessária repolitização, com discussão sobre o papel dos tribunais, "não só no exercício de funções instrumentais (resolução de conflitos, controle social), mas também as funções políticas e simbólicas que têm vindo a assumir"; e (c) a ampliação da compreensão do direito como princípio e instrumento universal da transformação social, politicamente legitimada (Id., p.14).

Nesta perspectiva, os instrumentos hegemônicos deveriam ser utilizados para fins contra-hegemônicos, com a apropriação, tradução e ressignificação da legalidade pelas classes populares, valendo-se da contradição do direito em seu favor (SANTOS, 2011, p. 36).

Isto implica, necessariamente, considerar outras formas de produção de juridicidade e admissão da existência de uma pluralidade de ordens jurídicas em diferentes escalas e espaços-tempo (SANTOS, 2009, p. 63), caracterizada por modalidades democráticas e emancipatórias de práticas sociais (WOLKMER, 2001, p.xxiv)[264].

Não há negação da ordem jurídica positivada, mas o reconhecimento de que a ela não se resume o direito, havendo outras formas de produção de juridicidade. Sua intenção não estaria em negar ou não reconhecer o direito estatal, mas em afirma-lo como apenas mais uma das formas de direito. Consistiria, portanto, em um "esforço teórico de explicar a convivência contraditória, por vezes consensual e por vezes conflitante, entre vários direitos observáveis numa mesma sociedade" (Idem).

Reconhecer a existência de uma pluralidade de ordens jurídicas, seus distintos espaços-tempo, e suas diversas escalas não significa, necessariamente, endossá-las ou atribuir o caráter libertário ou transformador a toda e qualquer forma de produção de juridicidade. Afinal, as práticas de justiça privada expressas no mandonismo exercido pela elite agrária no curso do século XVIII; as "leis" impostas pelo tráfico, milícia ou pela polícia às comunidades; ou, ainda,

---

opressores. Esta luta faz parte do Direito, porque o Direito não é uma "coisa" fixa, parada, definitiva e eterna, mas um processo de libertação permanente. (Idem, p.53).

[264] Wolkmer sintetiza o conceito de pluralismo jurídico como sendo a "multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais" (WOLKMER, 2001, p.219).

a captura do pluralismo pelo neoliberalismo que, através das "recomendações" expedidas pelas instituições financeiras internacionais, por exemplo, fomentam a superioridade das regras produzidas através de acordos entre patrões e empregados em relação à legislação trabalhista, estão longe de representar qualquer abalo às exclusões abissais, pelo oposto, reforçam-nas.

Neste sentido, Hespanha alerta, com certa razão, sobre o perigo de, sob o pretexto de rejeição do monismo estatal, haja o descolamento do direito de sua legitimação democrática, que poderia resultar num "caos de direitos" (HESPANHA, 2019, p. 13), ao se afastar o direito como expressão da vontade coletiva.

Uma das possíveis respostas para a superação de tal impasse pode ser encontrada na observação dos pressupostos éticos e políticos que orientam a filosofia da libertação desenvolvida por Enrique Dussel, que atribui ao direito a função de garantir a produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana (no modo realidade concreta) de cada sujeito em comunidade[265], observada a simetria democrática na participação dos afetados, em especial as vítimas (DUSSEL, 2001, p. 148-161).

Uma ética da alteridade, baseada nos valores emergentes da emancipação, autonomia, solidariedade e justiça, contribuindo para destruição da dominação e servindo como instrumento pedagógico de libertação, devendo considerar a práxis concreta e a "situação histórica das estruturas socioeconômicas até hoje espoliadas, dependentes, marginalizadas e colonizadas" (WOLKMER, 2001, p. 260).

Retornaremos a este ponto, mais adiante, quando tratarmos das práticas insurgentes e do poder instituinte dessas práticas. Por ora, para os fins que reservamos a este tópico, destacamos que o direito à cidade é um direito em disputa, dotado de grande potência, podendo situar-se tanto nos limites domesticados da ordem jurídica positivada, quanto ser considerado um "novo direito", resultante do processo de deslegitimação e nova legitimação, por ressignificação de seu sentido e conteúdo, operado pelas vítimas "sem-direito" (DUSSEL, 2001, p. 153) que se transformam em resistentes.

Abarcando uma gama enorme e complexa de aspectos da vida urbanizada (financeirização, segregação, criminalização, moradia, trabalho, educação, mobilidade etc.) que envolvem a produção capitalista do espaço, em um contexto de prevalência de sociabilidades

[265] "El que actúa éticamente debe (como obligación) producir, reproducir y desarrollar autorresponsablemente la vida concreta de cada sujeto humano, contando con enunciados normativos con pretensión de verdad práctica, en una comunidad de vida (desde una "vida buena " cultural e histórica, con su modo de concebir la felicidad, en una cierta referencia a los valores ya una manera fundamental de comprender el ser como deber-ser, por ello con pretensión de rectitud también), que se comparte pulsional y solidariamente teniendo como horizonte último a toda la humanidad, es decir, con pretensión de universalidad" (DUSSEL, 2001, p. 119),

mediadas pela forma mercadoria, pela lógica da acumulação desmedida, pelo empresariamento da existência, pelo individualismo e o esvaziamento dos sentidos de solidariedade e de espaço público, "o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado. [...] A própria definição de 'direito' é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo" (HARVEY, 2014a, p.20).

De acordo com Harvey (2014a), o Direito à Cidade, compreendido no sentido de "o *direito à vida urbana, transformada, renovada"* (LEFEBVRE, 2001, p. 118), não surge de modismos ou caprichos intelectuais (nem mesmo do legado de Lefebvre, segundo ele) "surge das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero" (HARVEY, 2014a, p. 15).

Para Lefebvre, a transformação e renovação da vida urbana passam pelo resgate da cidade como obra; pela adoção de instrumentos intelectuais pouco usuais como a transdução[266]; pela construção de utopias experimentais; pelo discernimento (sem os dissociar) dos conceitos teóricos de estrutura, função e forma; pela consideração do sistema de significações, com a adoção de uma "estratégia urbana" baseada na ciência da cidade, que mobilize recursos da ciência e da arte, com apoio na ação da classe operária, pelo que apresenta duas proposições: (i) um programa político de reforma urbana que não se limite ao reformismo; (ii) "Projetos urbanísticos bem desenvolvidos, compreendendo 'modelos', formas de espaço e de tempo urbanos, sem se preocupar com seu caráter realizável ou não, utópico ou não (isto é, lucidamente utópicos)" (LEFEBVRE, 2001, p. 110-114).

Como objeto de disputas hermenêuticas, o direito à cidade tem assumido uma variada gama de significados, havendo fundadas críticas à sua versão ideologizada, domesticada e cooptada pela lógica hegemônica neoliberal, que transforma cidadãos em consumidores do "espaço-mercadoria" (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 46), legitimando a apropriação privada da produção social da cidade e transformando "o urbano em negócio" (Idem).

Neste sentido, Carlos, Alves e Pádua (2017) destaca a oposição fundamental entre uma concepção domesticada de direito à cidade, predominante no campo jurídico, que o equipara à

[266] " A transdução. É uma operação intelectual que pode ser realizada metodicamente e que difere da indução e da dedução clássicas e também da construção de 'modelos', da simulação, do simples enunciado de hipóteses. A transdução elabora e constrói um objeto teórico, um objeto possível, e isto a partir de informações que incidem sobre a realidade. A transdução pressupõe uma realimentação (feedback) incessante entre o contexto conceitual utilizado e as observações empíricas. Sua teoria (metodologia) formaliza certas operações mentais espontâneas do urbanista, do arquiteto, do sociólogo, do político, do filósofo. Ele induz o rigor na invenção e o conhecimento na utopia" (LEFEBVRE, 2001, p. 109).

“política pública realizável no seio do Estado” (CARLOS; ALVES; PÁDUA, 2017, p. 33), e a concepção originária de Henri Lefebvre, associada à ideia de projeto utópico:

> Envolto na lógica neoliberal, o ‘direito à cidade’ acha-se esvaziado de sua *potência utópica*, e com ela a possibilidade de construção de um projeto social que oriente as ações em direção ao futuro da sociedade urbana, como negativo da realidade que vivemos. (CARLOS; ALVES; PÁDUA, 2017, p. 58).

O direito à cidade representaria o negativo ao urbano como negócio, constituindo "a realização possível da humanidade perdida” na tragédia urbana (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 61).

A luta pelo direito à cidade passa por compreender o papel que o processo de urbanização desempenha na absorção da acumulação de excedentes da produção para proteção do poder de classe do capital (HARVEY, 2014b, p. 40). Neste sentido, Harvey sustenta que a principal exigência na reivindicação pelo direito à cidade deve ser “maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente” na urbanização (HARVEY, 2014a, p. 61).

No campo jurídico, o direito à cidade vem sendo, com muita frequência, reduzido à dimensão de mera reivindicação de acesso aos serviços e aos equipamentos públicos, incorporando a lógica da cidade como objeto de consumo e do cidadão como consumidor de serviços e de políticas públicas, ou, ainda, considerando a vida cotidiana como um fato consumado, naturalizando-se o *status quo*, e corroborando, consciente ou inconscientemente, com a domesticação do potencial libertário contido na ideia-força do direito à cidade e na consequente consolidação e fortalecimento da distopia produzida pela lógica hegemônica neoliberal.

As disputas narrativas que envolvem o direito à cidade, considerados os três elementos estruturais básicos do direito (a retórica, a burocracia e a violência) (SANTOS, 2009), podem ser assim sintetizadas (SOUZA; RESCHILIAN, 2019, p. 8):

Quadro 5 - Elementos estruturais em disputa no Direito à Cidade

Retórica	Burocracia	Violência
• Luta de classes X fatos consumados e naturalização do processo de exploração • Cidade como obra X Cidade como mercadoria • Cidadão X Consumidor • Apropriação X Propriedade • Valor de uso X Valor de troca • Individualismo, empreendedorismo, meritocracia X Solidariedade social, construção coletiva emancipação, autonomia e justiça espacial • Estilos de vida X Condições de Existência • Utopia Experimental X Distopia paralisante	• Radicalização da democracia participativa X endosso acrítico à democracia representativa, desdemocratização • Articulação transescalar das insurgências X Lutas isoladas • Planejamento insurgente X Planejamento Estratégico-empresarial • autogestão X pseudoparticipação • Articulação e organização horizontal X institucionalização vertical burocratizada • Produção legislativa popular • Tribunais populares	• Práticas insurgentes criativas de "novos" direitos • Ocupação do e no território • Exercício do direito de resistência • Atuação "fora" da lei • "Guerrilha" jurídica • Desobediência civil • Manifestações artísticas e produções culturais autorizadas ou não X Direito posto e monopólio da violência estatal institucionalizada

Fonte: SOUZA; RESCHILIAN (2019).

Portanto, a disputa pelo direito à cidade, enquanto pretensão de exercício de poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014a, p. 28), no campo jurídico, antes de se ater à estrutura lógico-formal da ordem posta, deve considerar os contextos sociais, culturais, econômicos, históricos e políticos, observadas as práticas sociais concretas, de caráter insurgente, que permitam não só desvelar os mecanismos de produção de juridicidade, a luta de classes, o processo de produção, distribuição, acumulação e de reprodução da acumulação do capital no contexto urbano, mas também que resgate o conteúdo utópico ínsito ao direito à cidade, instrumento para a realização de possibilidades, com reconhecimento de que "qualquer ato de construção do espaço é um ato de poder" (CORNWALL, 2002). Somente assim poderá se cogitar no deslocamento ou apagamento da linha abissal.

Como afirmou José, a luta por direitos não é um fim em si mesmo, mas um caminho experimental para transformar a realidade. O caráter emancipatório ou não do direito e do direito à cidade, por extensão, não vai ser determinado somente pelo conteúdo do direito que se reivindica, mas pela forma pela qual se constrói a reivindicação, já que o uso contra-hegemônico do direito pressupõe uma combinação abrangente de mobilizações jurídicas e políticas (SANTOS, 2016, p. 370).

Assim, considera-se que a luta jurídica pelo direito à cidade deve viabilizar a construção de utopias experimentais, disputando projetos existenciais coletivos, em todas as suas dimensões e possibilidades, expondo as entranhas da lógica de produção do espaço,

promovendo o desmascaramento das motivações ocultas, desconstruindo as narrativas tradicionais e as soluções habituais de disputas nos marcos restritos do direito oficial e de suas instituições, incentivando o pluralismo, construindo projetos, rompendo consensos e combatendo o desperdício das experiências por direitos mais justos (SANTOS, 2011, p. 15), sistematizando-as e compartilhando-as entre as vítimas, para que possam se transformar em instrumentos de emancipação.

Como afirma Marilena Chauí (2008), as utopias podem ser elaboradas tanto como negação completa da sociedade realmente existente, quanto pela supressão dos seus elementos negativos e pelo desenvolvimento de seus elementos positivos (CHAUÍ, 2008, p. 7). A ideia de utopia experimental assume, aqui, o sentido da utopia possível (DUSSEL, 1998 *apud* CASELAS, 2009), onde "as vítimas excluídas reconhecem-se como distintas do sistema opressor e fundam um consenso motivado por uma solidariedade pulsional" (CASELAS, 2009, p. 72).

Assume, também, por compatível, a ideia da pedagogia utópica de Paulo Freire, construída no transitar entre a denúncia e o anúncio e no "inédito viável" (FREIRE, 1981):

> Não há anúncio sem denúncia, assim como toda denúncia gera anúncio. Sem este, a esperança é impossível. Mas, numa autenticamente utópica, não há como falar em esperança se os braços se cruzam e passivamente se espera. Na verdade, quem espera na pura espera vive um tempo de espera vã. A espera só tem sentido quando, cheios de esperança, lutamos para concretizar o futuro anunciado, que vai nascendo na denúncia militante.
> Não pode haver esperança verdadeira, também, naqueles que tentam fazer do futuro a pura repetição de seu presente, nem naqueles que vêem o futuro como algo predeterminado. Têm ambos uma noção "domesticada" da História. Os primeiros, porque pretendem parar o tempo; os segundos, porque estão certos de um futuro já "conhecido". A esperança utópica, pelo contrário, é engajamento arriscado. É por isso que as classes dominantes, que apenas podem denunciar a quem as denuncia e nada podem anunciar a não ser a preservação do "status quo" não podem ser, jamais, utópicas nem proféticas.
> [...] Em síntese, as 'situações-limites' implicam na existência daqueles a quem direta ou indiretamente 'servem' e daqueles a quem 'negam e 'freiam'.
> No momento em que estes as percebem não mais como uma 'fronteira entre o ser e o nada, mas como uma fronteira entre o ser e o mais ser', se fazem cada vez mais críticos da sua ação, ligada àquela percepção. Percepção em que está implícito o inédito viável como algo definido, a cuja concretização se dirigirá, sua ação (FREIRE, 1981, p. 48).

Um exemplo dessa mobilização jurídica e política e no exercício da imaginação coletiva, que denuncia e anuncia, pode ser visto na elaboração do plano de urbanização do Banhado, e, em certa medida, nas negociações para reassentamento dos moradores da Vila Nova Tatetuba no Jardim Brasília, esse último em densidade bem reduzida.

Mas é certo que as reivindicações pelo direito à cidade integram uma ambição maior da

luta por justiça, luta por justiça espacial e pela transformação da sociedade.

7.4 A Justiça e a Justiça Socioespacial

> PARANÁ – Tinha roubo no começo. Uma vez eu tava em Brasília, quando eu cheguei tinha um cara andando com uma bicicleta amarrada, eu sou ladrão de bicicleta, eu sou ladrão de bicicleta, o cara nunca mais roubou bicicleta lá dentro, né? Uma vez o cara roubava as calcinhas, puseram a calcinha na cara dele, ele teve que andar o acampamento inteiro com a calcinha, falando eu sou ladrão de calcinha, então, nunca vai roubar mais, né? E quando o cara batia na mulher que a mulher fazia denúncia, não é que nós ia com violência com ele, olha aqui meu amigo, ou você para de bater na sua mulher, ou você sai.
> CLODOALDO – se retira.
> PARANÁ – Se retira, nós fazia isso mesmo. Tinha mulher que ia embora com o cara, né. Ela preferia ir embora com o cara, então, é o jeito do, não é que a gente é autoritário, é o jeito do, do movimento, né? (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 522-524)
>
> ***
>
> MARIA - Verdade eles falaram pra mim também, que favela não tem mandado judicial.
> MD – Favela não tem mandado judicial.
> MARIA- Favela não tem lei.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 69-71)
>
> ***
>
> SOUZA – [...] a justiça ela, é assim ó, pro pobre, ela é muito falha, você entendeu? Então ela, ela não..., é, a justiça pro rico, é, por exemplo, é totalmente diferente do que pra parte mais pobre. Os menos favorecidos, então, o que resta pra ele, é a organização, é a luta, porque se ele depender só da justiça, ele vai morrer e não conseguir o..., as coisas [...] (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 902)

As três passagens acima reproduzidas, extraídas dos relatos de participantes das rodas de conversas, veiculam reivindicações por distintas ordens de justiça.

A primeira, impõe um direito comunitário que passa ao largo do direito oficial, publicizando a punição de atos contrários às normas de convivência coletiva, impondo uma vergonha social (HONNETH, 2017, p. 215), utilizando-se de meios vexatórios, para inibir a reiteração de atos semelhantes e desestimular que outros venham a incidir nas mesmas práticas, "lá dentro". Uma norma com fronteiras bem delimitadas. No caso do roubo, não há reprovabilidade da conduta em si, mas do ato praticado naquele território, em desfavor de seus iguais. No caso da violência de gênero, a reivindicação de justiça dá-se pela interrupção dos atos de agressão física através da ameaça de banimento da comunidade, não necessariamente

pelo fim da opressão patriarcal que gera essa violência. Os postulados de tal concepção de justiça vinculam-se claramente ao paradigma da justiça distributiva.

A segunda, apela ao direito posto, invocando a proteção do Estado (contra o próprio Estado) ao território anômico incivilizado, para preservação de um núcleo mínimo em que ele deveria atuar: a garantia do respeito à produção, reprodução e desenvolvimento da vida (DUSSEL, 2001). A reivindicação por justiça orbita em torno de demandas por reconhecimento e pelo fim da opressão.

A terceira, expressa o desalento e a descrença nas instituições do sistema de justiça, ao mesmo tempo em que exalta a "luta" como instrumento para superação das injustiças. A reivindicação por justiça invoca o reconhecimento, procedimentos e instituições justas, mas, acima de tudo, exalta a atuação contra-hegemônica como o caminho para efetivá-la.

As contribuições teóricas que dominam o debate jurídico acerca das teorias da justiça e das relações entre direito, ética e justiça são variadas e perpassam as diversas áreas do conhecimento humano, sofrendo variações de acordo com o contexto histórico-político-ideológico-econômico-cultural em que se desenvolvem.

À ideia de justiça tem sido atribuída uma gama variada de sentidos, produzindo diversas compreensões e modelos, tais como Justiça como Virtude (ARISTÓTELES, 1984), Justiça como Solidariedade Afetiva (HUME, 2009), Justiça como Igualdade (DWORKIN, 2005), Justiça como Desenvolvimento (SEN, 2011), Justiça como Equidade (RAWLS, 2018), Justiça procedimental (HABERMAS, 2003), Justiça como Reconhecimento (HONNETH, 2017; FRASER, 1995), justiça como remoção de injustiças (YOUNG, 2011), entre tantas outras.

Escapa aos limites e objetivos do presente trabalho proceder a uma exaustiva revisão das concepções de justiça desenvolvidas ao longo da história da filosofia.

Interessa-nos, particularmente, a concepção de justiça como desenvolvimento (SEN, 2011) e de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2015), bases teóricas que servem de suporte às políticas neoliberais para redução da pobreza, implementadas pelas agências multilaterais, em especial pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o deslocamento do social para o centro das reformas econômicas, tornando "os pobres 'parceiros' na estratégia de redução da pobreza" (MARANHÃO, 2016, p. 20) e do ajuste urbano (ARANTES, 2006) financiado por essas instituições, exemplificado, neste trabalho, pela política de desfavelização que atingiu as três comunidades que integram o presente estudo.

Faremos ainda, um breve excurso, contextualizando o paradigma da justiça como remoção das injustiças, e o debate sobre a redistribuição, reconhecimento e participação nas

visões de Iris Marion Young, Axel Honneth e Nancy Fraser, que constituem as bases epistemológicas que foram utilizadas aqui na sistematização das experiências, através das quais procuraremos articular as possíveis respostas às questões problematizadas.

7.4.1 Justiça como Desenvolvimento (e desenvolvimento como liberdade) de Amartya Sen

A concepção de justiça desenvolvida por Amartya Sen, parte da rejeição das doutrinas identificadas com o que denomina de "institucionalismo transcendental" (SEN, 2011) que se concentram na busca da justiça perfeita e não nas comparações relativas entre justiça e injustiça, procurando inutilmente identificar a natureza do justo, sem compromisso em encontrar critérios para determinar alternativa que seja "menos injusta" do que outra, focando nas instituições e desconsiderando o comportamento real das pessoas.

Defende, assim, uma abordagem que denominou "comparação focada em realizações" (Idem), com a adoção de uma fundamentação plural da razão prática, sem reducionismos arbitrários de princípios múltiplos e conflitantes, ou sintetizações a uma só justificação prevalecente, afirmando que "os requisitos de uma teoria da justiça incluem fazer com que a razão influencie o diagnóstico da justiça e da injustiça" (Ibidem).

O tema da justiça não aludiria apenas à busca de uma sociedade perfeitamente justa ou arranjos sociais perfeita ou idealmente justos, mas à prevenção de injustiças manifestamente graves. Neste sentido, ilustra: "Foi o diagnóstico da injustiça intolerável contida na escravidão que fez da abolição uma prioridade esmagadora, e isso não exigia a busca de um consenso sobre o que seria uma sociedade perfeitamente justa" (Ibidem).

A crítica às teorias de John Rawls e Jürgen Habermas assumem destaque na construção teórica de Amartya Sen.

Sobre a teoria da justiça desenvolvida por John Rawls, a despeito de reconhecer a importância de sua contribuição e a validade de muitos de seus postulados, Sen desenvolve uma série de observações críticas em relação à teoria Rawlsiana.

Para ele,

> a escolha única, na posição original, de determinado conjunto de princípios para as instituições justas necessárias para uma sociedade plenamente justa" (2011, p.86), deve ser vista com certo ceticismo, pois "a pluralidade de princípios imparciais pode refletir o fato de que a imparcialidade pode assumir muitas formas diferentes e ter manifestações bastante distintas (SEN, 2011).

Ainda em relação à teoria Rawlsiana, Sen apresenta outras reservas, como a atribuição de prioridade absoluta da liberdade, ideia presente no desdobramento dos dois princípios sustentados na teoria da justiça de Rawls:

> Por que deveríamos considerar a fome coletiva, a fome individual e a negligência médica invariavelmente menos importantes do que a violação de qualquer liberdade individual? [...] Na verdade, é possível aceitar que a liberdade deve ter algum tipo de prioridade, mas uma prioridade totalmente irrestrita é quase com certeza um exagero (Idem, p. 96).

Em relação ao segundo princípio da teoria Rawlsiana (princípio da diferença), a desconsideração das condições inatas que as pessoas apresentam em relação às capacidades de conversão de bens primários em viver bem, no que propõe uma mudança de foco dos bens primários "para uma avaliação real das liberdades e capacidades" (Idem).

Para ele, a abordagem neocontratualista de Rawls insiste em tentar identificar "instituições justas", em vez de focalizar as *"*sociedades justas" que podem tentar contar com instituições eficazes e características comportamentais reais" (Ibidem). Haveria um descompasso inevitável entre a operação dos princípios de justiça e o comportamento real das pessoas.

Seria necessário o uso de uma argumentação racional pública, capaz de combinar indignação com argumentação, considerando-se a pluralidade de razões, sem reducionismos a uma única fonte de importância dos diversos valores existentes.

Sustenta ainda, que razões diferentes, ainda que divergentes, podem ter congruência, resultando em uma teoria ampla da justiça, que abriria espaço para consideração que embora não congruentes no interior de si mesma, nem por isso se tornaria incoerente, incontrolável ou inaplicável, sendo possível rankings parciais de cursos decisórios alternativos.

Em outra vertente, assentando a necessidade de uma justiça global, Sen rejeita o que denomina o "paroquialismo de valores", afirmando a necessidade de uma imparcialidade aberta, promovendo-se o encontro entre a argumentação racional pública e a justiça. Para tanto, destaca duas razões:

> [...] pertinência dos interesses de outras pessoas para evitar a tendenciosidade a ser equânime com os outros, e na pertinência das perspectivas de outras pessoas para ampliar nossa própria investigação dos princípios relevantes, e assim evitar o paroquialismo dos valores e pressupostos insuficientemente examinados da comunidade local (SEN, 2011, p. 437).

Para além de uma justiça global, Sen defende a busca de uma democracia global, mesmo sem um Estado Global, com o fortalecimento do processo participativo.

A ideia de justiça como desenvolvimento, e de desenvolvimento como liberdade desconecta a associação automática da pobreza à simples escassez de renda, associando os obstáculos ao desenvolvimento humano[267] à privação das liberdades individuais substantivas (a capacidade)[268] (SEN, 2015, p. 104). O parâmetro a ser observado nessa avaliação seria o "conjunto capacitário", este definido por Sen como "vetores de funcionamento alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher" (Idem). O desenvolvimento humano seria alcançado pela ampliação das oportunidades para que as pessoas possam utilizar plenamente suas capacidades ou venham a ampliar o seu conjunto capacitário.

A teoria de justiça de Amartya Sen, fundamentada no desenvolvimento como ampliação das liberdades e capacidades, revelou-se altamente funcional para a racionalidade neoliberal, permitindo a confluência da doutrina do Banco Mundial e das Nações Unidas, em torno da abordagem das capacidades desenvolvida por ele, "construindo a nova codificação da pobreza como a responsabilização dos pobres por sua situação, sob o enunciado da garantia das oportunidades" (MARANHÃO, 2016, p. 17).

Maranhão (2016) aponta a relação convergente entre a estratégia de redução da pobreza adotada pelo Banco Mundial, sintetizada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001: *Attacking the Poverty* (BANCO MUNDIAL, 2001), e a abordagem das capacidades de Amartya Sen, com incorporação de outras variáveis, além da renda, na noção de desenvolvimento.

O mesmo caminho foi seguido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento marcando a virada na estratégia do Banco, sintetizada no documento intitulado *Poverty reduction and the promotion of social equity. Strategy document* (BANCO INTERAMERICANO..., 2003), já comentado no item 1.4.

De acordo com Sen, "O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e comprometimento social de ajudar para que isso se concretize" (SEN, 2011, p. 378).

---

[267] Maranhão (2009) atribui ao economista paquistanês Mahbub ul Haq a ideia de 'desenvolvimento humano', definido como o "processo de expansão das escolhas possíveis das pessoas e o enriquecimento de suas vidas" (PNUD, 1990 apud MARANHÃO, 2009, p. 89).

[268] "A 'capacidade' (capability) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)" (SEN, 2015, p. 105).

A abertura à participação, transformada invariavelmente em participacionismo[269] (MACHADO, 2020) é uma das chaves para legitimação do processo de responsabilização das vítimas pelo seu infortúnio, permitindo a formação de consensos em torno da racionalidade neoliberal.

Às vítimas dessa racionalidade, restará a ampliação do "conjunto capacitário" através do empreendedorismo, da meritocracia e da autoajuda. Se fracassarem, provavelmente, foi por não aproveitaram bem a oportunidade dada. De qualquer forma, a justiça estará feita.

7.4.2 A justiça como fim da opressão e dominação em Iris Marion Young

Transcendendo as abordagens tradicionais sobre justiça, Young (2011) oferece uma aproximação qualitativa sobre o tema, refutando a ideia de existência de princípios universais de justiça, rejeitando a exclusividade do paradigma distributivista, incorporando à ideia de justiça a garantia das condições institucionais necessárias ao desenvolvimento e exercício das capacidades individuais, da comunicação e cooperação coletivas, e identificando a justiça social com a eliminação da opressão e da dominação institucionalizadas.

Opressão e dominação seriam conceitos sobrepostos, não excludentes. Entretanto, Young alerta que nem todo sujeito à dominação é necessariamente oprimido (YOUNG, 2011, p. 38).

A opressão consistiria na restrição institucionalizada ao autodesenvolvimento, através de processos sistemáticos que impediriam algumas pessoas de adquirir, usar e expandir suas habilidades em ambientes socialmente valorizados ou, ainda, através de processos sociais institucionalizados que inibiriam a capacidade das pessoas de participar e de se comunicarem com outras pessoas ou de expressarem seus sentimentos e perspectivas sobre a vida social, em contextos onde outros possam ouvir (YOUNG, 2011, p. 38).

A dominação consistiria nas condições institucionais que inibem ou impedem as pessoas de participarem da determinação de suas ações ou das condições de suas ações (idem).

Para Young, uma teoria de justiça desconectada de uma contextualização histórica, das

[269] Utilizamos aqui participacionismo no mesmo sentido utilizado por Machado (2010), caracterizado quando a participação é um fim em si mesmo: "se refere aos momentos nos quais, esvaziado de sentido prático, o participacionismo se direciona para a dimensão simbólica e emocional da participação, oferecendo elementos para a construção de sentido no interior das identidades coletivas reconhecidas por esse discurso. Mesmo que a participação não se reverta em ganhos concretos, substanciais, ainda aparece como importante. Além disso, o contato dos grupos "minoritários" com os espaços (físicos, não deliberativos) de poder e com a figura do presidente, sem a mediação institucional, foi reiteradamente apontado como algo democratizante por si mesmo, reproduzindo a ideia de participação como utopia" (MACHADO, 2020).

práticas sociais vigentes e das instituições específicas, seria demasiadamente abstrata para ser útil. Por outro lado, a impossibilidade de se abstrair toda a experiência do sujeito observador, transformam o ideal da imparcialidade em uma ficção idealista (YOUNG, 2011, p.5).

A crítica de Young ao paradigma distributivista é sintetizada em dois pontos:

> Em primeiro lugar, [o paradigma distributivista] tende a ignorar, ao mesmo tempo que pressupõe, o contexto institucional que determina as distribuições materiais. Em segundo lugar, quando estendida a bens não materiais e recursos, a lógica da distribuição os deturpa (YOUNG, 2011, p. 18, Livre Tradução)[270].

A despeito de reconhecer a importância da distribuição na concepção de justiça, Young sustenta que o paradigma distributivista tenderia a despolitizar o processo de formação da agenda das políticas públicas, limitando o conflito à negociação entre grupos de interesse sobre a distribuição de benefícios sociais (Idem, p. 10), ignorando aspectos não distributivistas indissociáveis da questão da justiça, como o processo de tomada de decisão, a divisão do trabalho e a cultura (Id., p. 33). A participação igualitária de todos os afetados no processo de tomada de decisão constituiria a base para uma decisão que possa ser considerada justa.

Situando a opressão e a dominação como "duas formas de restrições incapacitantes" (YOUNG, 2011, p. 42), Young conclui pela impossibilidade de se determinar único conjunto de critérios para se descrever todas as formas de opressão. A opressão representaria, em verdade, uma família de conceitos e condições que poderiam ser divididas em cinco categorias, denominadas por ela de "as cinco faces da opressão" (Idem): exploração; marginalização; impotência; imperialismo cultural; e violência[271].

O conceito de exploração desenvolvido por Young[272] abarca tanto o aspecto distributivo, ao delimitar os processos sociais que levam à transferência de energias de um grupo para outro, produzindo distribuições desiguais, quanto o aspecto dos arranjos institucionais, ao considerar a forma como as instituições sociais permitem que uns poucos acumulem enquanto outros sofrem cada vez mais privações (YOUNG, 2011).

A marginalização seria provavelmente a mais perigosa das formas de opressão, já que

---

[270] "First, it tendes to ignore, at the same time that it often pressuposes, the institutional context that determines material distributions. Second, when extended to nonmaterial goods and resources, the logic of distribution misrepresents them" (YOUNG, 2011, p.18).

[271] A divisão pentagonal proposta por Young é questionada por FRASER (2009): "O esquema "plural" quíntuplo que ela propõe para caracterizar as "opressões de grupo" é um esquema ad hoc e insuficientemente teorizado. Misturando indiscriminadamente itens de diferentes regiões do espaço conceitual, ele nada contém que possa ser analisado dos pontos de vista da distribuição, do reconhecimento, ou de ambos" (FRASER, 2009, p. 218).

[272] "The injustice of exploitation consists in social processes that bring about a transfer of energies from one group to another to produce unequal distributions, and in the way in wich social institutions enable a few to accumulate while they constrain many more" (YOUNG, 2011, p. 53)..

toda uma categoria de pessoas é expulsa da participação útil na vida social, ficando potencialmente sujeita a severas privações materiais e até mesmo ao extermínio (YOUNG, 2011, p. 53).

A impotência refere-se à ausência de poder, envolvendo ausência de autoridade na decisão de políticas ou de resultados, a assunção de posição subalterna na divisão do trabalho e da vida social que impede o desenvolvimento das habilidades, sendo os impotentes aqueles a quem falta autoridade ou poder, aqueles sobre os quais o poder é exercido sem que o possam exercer e aqueles que estão situados de modo que devem receber ordens e raramente têm o direito de dar-lhes (Idem, p. 56).

A espécie de injustiça gerada pelo imperialismo cultural é aquela em que a própria experiência e interpretação dos grupos oprimidos da vida social encontra pouca expressão para afetar a cultura dominante, enquanto essa mesma cultura impõe ao grupo oprimido sua experiência e interpretação da vida social, com estigmatização do grupo oprimido, considerado desviante.

A quinta face da opressão, segundo Young, é a violência sistêmica direcionada a integrante de um determinado grupo pelo simples fato de pertencer àquele grupo. Trata-se de uma forma de injustiça cotidiana, uma prática social que responsabiliza as vítimas da violência pelo fato de pertencerem ao grupo oprimido, muitas vezes, pelo simples fato de existirem.

A essas cinco formas de opressão, Harvey acrescentou uma sexta: a não consideração das consequências ecológicas dos projetos sociais em outros espaços e tempos, aludindo ao caráter transgeracional da justiça socioambiental (HARVEY, 1992, p. 600).

A opressão estrutural constitui forma incrustrada de constrangimentos a grupos ou categorias de pessoas, exercida, às vezes inconscientemente, ou melhor, sem a intenção deliberada de oprimir, que não se relacionam obrigatoriamente com intenções de tirania.

A partir da crítica à lógica da identidade, pretensão teórica de unificação de elementos baseado em características comuns, reduzindo-os à uma unidade, Young sustenta a necessidade de se pensar a justiça a partir da política da diferença.

A proposta rejeita o essencialismo da lógica da identidade que nega ou reprime as diferenças ou as considera de forma desarticulada dos processos que as produzem (YOUNG, 2011, p.45), enfatizando, assim, o caráter relacional da injustiça e das instâncias cotidianas que as produzem, assinalando a provisoriedade dos amoldamentos identitários, que se formam mais pelas afinidades grupais do que pela existência de uma "natureza comum", já que

> Pertencer a um grupo social não é determinado pela satisfação de critérios objetivos, mas por uma afirmação subjetiva de afinidade com aquele grupo, a

> afirmação dessa afinidade por outros membros do grupo, e de uma atribuição de pertencimento a esse grupo por parte de pessoas que se identificam com outros grupos. (Idem, p. 172)

A partir desse desenvolvimento, a autora apresenta a noção de vida na cidade (city life) como um ideal normativo (YOUNG, 2011, p. 236). O ideal normativo proposto por Young é referenciado por ela como "forma de relações sociais definidas como estar junto com estranhos" (Idem).

O ideal constitui possibilidades não realizadas do real, devendo-se procurar na vida na cidade as virtudes daquela forma de sociabilidade. Young, seleciona, assim, quatro virtudes que permitiriam o desenvolvimento de uma convivência com a diferença sem opressão ou dominação: (i) diferenciação social, sem exclusão; (ii) pluralidade; (iii) erotismo; e (iv) acesso público.

A elaboração teórica de Young foi objeto de contundentes críticas, em especial as formuladas por Nancy Fraser (2003; 2009), o que a levou a promover alguns ajustes na proposta inicial, precisando, de forma mais objetiva, alguns de seus conceitos, em particular a noção de grupo, conforme exporemos mais adiante.

7.4.3 A justiça como reconhecimento em Axel Honneth

Partindo da concepção hegeliana de reconhecimento, Axel Honneth sustenta que os parâmetros normativos das interações intersubjetivas devem ser investigados a partir de uma gramática moral dos conflitos sociais, onde a luta por reconhecimento ocupa papel central.

A noção de "desrespeito" constituiria a base dos sentimentos de injustiça que agiria como fator moral motivacional do engajamento na luta por reconhecimento.

Honneth estabelece, assim, uma distinção entre três formas básicas de reconhecimento relacionados à autorrealização pessoal, com potencial para gerar conflitos e, consequentemente, gerar sentimentos de injustiça: amor, direito e solidariedade (HONNETH, 2017).

O amor, como forma de reconhecimento, congloba, segundo Honneth, "todas as relações primárias, na medida em que elas consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amizades, e de relações pais/filho" (HONNETH, 2017, p. 159).

Com o auxílio da teoria psicanalítica das relações de objeto, Honneth sustenta que o amor "representa de forma ideal uma simbiose quebrada pelo reconhecimento" (Idem, p. 177), tendo primazia sobre as demais formas de reconhecimento e constituindo o "pressuposto

psíquico do desenvolvimento de todas as outras atitudes de autorrespeito" (Idem).

A dimensão do amor como forma de reconhecimento envolve um duplo: uma autonomização seguida da confiança afetiva de continuidade da dedicação comum (Idem, p. 178). Este aspecto é importante pois possibilita a formação da autoconfiança que, segundo Honneth, é a base indispensável para a participação autônoma na vida pública (Ibidem).

A segunda forma básica de reconhecimento opera através do direito. O reconhecimento jurídico exige o respeito recíproco, ocorrendo quando uma pessoa "partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para participação numa formação discursiva da vontade" (HONNETH, 2017, p. 197).

A vida sem direitos individuais inviabilizaria qualquer pretensão de constituir um autorrespeito, este entendido como a possibilidade de se referir positivamente a si mesmo no contexto da participação partilhada na formação discursiva da vontade (Idem).

O autorrespeito só se tornaria perceptível em seu negativo, demandando a realização de comparações empíricas com grupos de pessoas que, privadas de direitos, perderam também possibilidades de autorrespeito individual, gerando "um sentimento paralisante de vergonha social" (HONNETH, 2017, p. 198).

A terceira forma básica de reconhecimento a solidariedade pressupõe a existência de relações simétricas[273] de estima entre sujeitos individualizados e autônomos que se consideram "reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum" (Idem, p. 210). A realização do reconhecimento da solidariedade está associada à autoestima.

À cada uma das formas básicas de reconhecimento (amor, direito e solidariedade) corresponderia uma forma de autorrelação prática (autoconfiança, autorrespeito e autoestima, respectivamente), assim como as respectivas formas de desrespeito (maus-tratos e violação; privação de direitos e exclusão; e degradação e ofensa, respectivamente).

A questão que se coloca, então, é como essas formas de desrespeito podem constituir o mote para o engajamento na luta política por reconhecimento. A chave para tal engajamento, segundo Honneth, é que "somente quando o meio de articulação de um movimento social está disponível é que a experiência de desrespeito pode tornar-se uma fonte de motivação para ações de resistência política" (Idem, p. 224).

A gramática moral dos conflitos sociais oferece uma explicação plausível para a

[273] "[...] 'simétrico' significa que todo sujeito recebe a chance, sem graduações coletivas, de experenciar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades, como valioso para a sociedade" (HONNETH, 2017, p. 211).

transformação da experiência moral de desrespeito em resistência, e para a lógica do surgimento dos movimentos coletivos de resistência, estabelecendo um nexo entre esses elementos.

A transformação das experiências de desrespeito na categoria de "interesses"[274], mensuráveis, e passíveis de processamento e resposta pela lógica distributivista, constituiria uma visão limitada sobre as origens da luta social e a formação das identidades coletivas.

Para Honneth, a luta social deriva da interpretação generalizante de experiências individuais de desrespeito, assumidas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, que motivam a ação coletiva por relações ampliadas de reconhecimento (HONNETH, 2017, p. 257).

Honneth apresenta uma justificação metodológica com base em uma eticidade formal cuja base são as condições intersubjetivas representadas pelos diversos padrões de reconhecimento, situados historicamente ou, em suas próprias palavras, "o todo das condições intersubjetivas das quais se pode demonstrar que servem à autorrealização individual na qualidade de pressupostos normativos (HONNETH, 2017, p. 271-273).

A elaboração teórica de Honneth também foi objeto de contundentes críticas formuladas, entre outros, por Nancy Fraser, conforme veremos em seguida, levando-o a rever algumas das formulações originalmente apresentadas.

7.4.4 A justiça como paridade participativa em Nancy Fraser

Para Fraser (2009) a justiça requer participação paritária na vida social e a superação da injustiça reclama a remoção de obstáculos que impedem alguns sujeitos de participarem em bases de igualdade, como "parceiros integrais da interação social" (FRASER, 2009, p. 17).

Esses obstáculos à participação paritária podem estar associados às estruturas econômicas, engendrando injustiça distributiva (dimensão econômica); às "hierarquias institucionalizadas de valoração cultural" (Idem), caracterizando desigualdade de *status* ou falso reconhecimento (dimensão cultural); e às concernentes "ao palco em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas" (Ibidem), conformando a falsa representação

[274] Sobre este aspecto, o pedido formulado em uma das ações civis públicas proposta pela Defensoria Pública para reparação dos danos morais coletivos impingidos à população do Pinheirinho, onde se reivindicava um pedido público de desculpas pelo Governador e a construção de um memorial que perpetuasse a memória da violência estatal no episódio, para que ações como aquela não voltassem a ocorrer, teve como resposta do judiciário a extinção sumária do processo, por falta de "interesse". Este é apenas um pequeno exemplo das dificuldades encontradas na luta por reconhecimento baseada em experiências sociais de desrespeito, que não possam ser convertidas em monetarização das disputas, inteligíveis ao paradigma distributivista de justiça.

(dimensão política)[275]. Fraser recusa a visão monista segundo a qual o falso reconhecimento derivaria da má distribuição, sendo simples efeito secundário desta. Da mesma forma, rejeita as concepções que reduzem a má distribuição como fenômeno secundário derivado do falso reconhecimento.

Sustenta, assim, existir uma falsa antítese nesses tipos de escolha entre redistribuição ou reconhecimento, apresentando a tese de que a justiça requer tanto a redistribuição como o reconhecimento, não sendo nenhum dos dois sozinhos suficientes por si sós (FRASER, 1996, p.5). A dimensão política estaria sempre incorporada nas reivindicações por distribuição ou reconhecimento (Idem, p. 25).

Segundo Fraser (2009), considerada a dimensão política da justiça, em seu negativo, a falsa representação - que impede ou restringe a participação de pessoas como pares na interação social - seria expressa em pelo menos dois níveis: a falsa representação comum, onde é restringida a participação de alguns incluídos; e o "mau enquadramento", onde há a exclusão total e a completa impossibilidade de participação dos debates sobre a justiça, correspondendo a uma verdadeira "morte política".

Para Fraser (2009), "aqueles que o sofrem podem se tornar objetos de caridade ou benevolência. Desprovidos da possibilidade de formular reivindicações de primeira ordem, eles se tornam não-sujeitos em relação à justiça" (FRASER, 2009, p. 19-21).

Uma situação de mau enquadramento engendrada pelo processo de globalização apontada por Fraser é a impossibilidade de alcance dos verdadeiros opressores pelo enquadramento Kenesiano-Westfaliano[276], que fraciona o espaço político nas fronteiras dos estados nacionais, impedindo os afetados de acionarem as forças transnacionais que os oprimem, localizadas fora das fronteiras do espaço político doméstico.

Para superar essa limitação, Fraser propõe uma democratização no próprio processo de enquadramento (Idem, p. 26), através de uma "política do enquadramento", que não se limite à política afirmativa que se conforma com o princípio da territorialidade estatal como "base apropriada para constituir o 'quem' da justiça" (Idem, p. 27), adotando-se uma abordagem

[275] Fraser designa por "mau enquadramento" o nível mais profundo da falsa representação, que retiraria completamente a possibilidade de participação de algumas pessoas do debate autorizado sobre a justiça (FRASER, 2009, p. 22).

[276] Segundo Fraser (2009), "a expressão "enquadramento Keynesiano-Westfaliano" tem o propósito de assinalar os fundamentos nacionais-territoriais das disputas em torno da justiça no auge do Estado de bem-estar democrático do pós-guerra, entre os anos 1945 e 1970 (FRASER, 2009, p. 12. Nota Rodapé 2).

transformativa, superando o mau enquadramento pela mudança do modo de constituição das fronteiras do 'quem' da justiça[277].

Mais ainda, pela atuação na democratização do processo através do qual os enquadramentos da justiça são estabelecidos (Idem, p.32) e pela "criação de novas arenas democráticas para formulação de argumentos sobre o enquadramento" (Ibidem) e combate à falsa representação metapolítica[278].

Os debates protagonizados por Fraser com Young e Honneth sobre distribuição, reconhecimento e formação de identidades coletivas são bastante conhecidos.

Em artigo publicado na *New Letf Review*, em março de 1997, intitulado "*Unruly categories: a critique of Nancy Fraser's dual systems theory*", Iris Marion Young formula críticas à abordagem bifocal de Nancy Fraser acerca do regime de injustiças fundado em opressões econômicas e culturais e as correspondentes soluções, redistribuição e reconhecimento (YOUNG, 2009). Para Young, Fraser teria considerado o reconhecimento como um fim em si mesmo (Idem, 206)

O artigo é uma resposta à crítica de Fraser à categorização pentagonal das formas de opressão, apresentada por Young no livro *Justice and the politics of difference* que, segundo Fraser deveria ser reduzida a duas (injustiça político-econômica e injustiça cultural) (Idem, p. 198). Para Young, a redução binária operada por Fraser distorceria a pluralidade e complexidade da realidade social e política (Idem, p. 207).

Em sua crítica, Fraser aponta a contradição e relação excludente entre demandas por redistribuição e reconhecimento, como, por exemplo, a questão racial: "Como podem os antirracistas lutar simultaneamente para abolir a 'raça' e para valorizar a especificidade do grupo racialmente categorizado? " (FRASER, 1995, p. 81 *apud* YOUNG, 2009, p. 208).

Embora três das cinco categorias que integram as faces da opressão tenham relação direta com a economia política e com a divisão social do trabalho, entendemos, com Young, que a argumentação proposta nestes termos permite a combinação dialética de modos de opressão analiticamente distintos (YOUNG, 2009) e que mesmo em contextos que reclamem redistribuição, as especificidades culturais e de identidade ainda podem ser consideradas como

[277] "[...] O candidato mais promissor até o momento é o "princípio de todos os afetados". Esse princípio estabelece que todos aqueles afetados por uma dada estrutura social ou instituição têm o status moral de sujeitos da justiça com relação a ela" (FRASER, 2009, p. 29).

[278] "A falsa representação metapolítica surge quando Estados e elites transnacionais monopolizam a atividade do estabelecimento do enquadramento, negando voz àqueles que podem ser afetados no processo e impedindo a criação de arenas democráticas em que as reivindicações destes últimos possam ser avaliadas e contempladas." (Idem, pp. 33-34).

fatores relevantes e distintos a serem considerados nos consensos sobre o injusto, na formação dos sujeitos coletivos e na gramática moral dos conflitos[279]. Daí a razão que optamos pela adoção da divisão formulada por ela em nosso estudo como categorias de análise na sistematização das experiências.

Outro aspecto importante da crítica de Fraser à concepção de Young sobre justiça reside na definição de grupo social, que seriam formados a partir do sentimento de identidade e de afinidade (Idem) e na mal resolvida crise entre identidade e diferença.

Isto porque, apesar de Young considerar a formação de grupos resultantes de processos sociopolíticos mais amplos, sua abordagem privilegiaria uma afinidade grupal, entendida como "modo de compartilhar suposições, laços afetivos, e redes de relacionamentos que reconhecivelmente diferencia um grupo dos demais, mas não de acordo com uma natureza comum" (YOUNG, 2011, p. 172).

A identidade grupal teria um caráter dinâmico, resultado de uma construção e reconstrução constantes, e não de um *a priori* essencialista, seria, assim, o resultado de "um processo fluido no qual indivíduos identificam a si mesmos e aos outros em termos de grupos, de modo que tal identidade flui e transforma-se com as mudanças nos processos sociais" (Idem).

Fraser travou outro importante debate com Axel Honneth tendo por objeto a teoria desenvolvida por ele acerca da luta por reconhecimento. A principal crítica formulada por Fraser refere-se ao caráter totalizador da psicologia moral estabelecida por Honneth acerca das experiências de injustiça (FRASER, 2003) que, dentre outras questões, poderiam apresentar justificativa para a ação de grupos totalitários e supremacistas; não responderiam satisfatoriamente à questão da não vinculação obrigatória dos impedimentos à autorrealização à caracterização de uma situação de injustiça; além de não considerar as situações em que, a despeito da flagrante limitação da autorrealização não produziriam sentimentos de desrespeito nos atingidos, havendo, portanto, um subdimensionamento das relações de poder na proposta de Honneth (Idem).

As críticas formuladas à proposição inicial de Honneth o levaram a reformular sua proposta teórica, deslocando o foco para a análise das "promessas institucionais de liberdade":

> "[...] No entanto, espero que o resultado do meu estudo seja claro: poderemos ter uma noção clara dos requisitos futuros de justiça social se nos lembrarmos, ao abordar as lutas que têm sido travadas sobre a base normativa da modernidade, as reivindicações que ainda não foram resgatadas no processo

[279] As críticas de Young à posição de Fraser foram rebatidas no número posterior da New Left Review, no artigo "A rejoinder to Iris Young" (1997). Não nos estenderemos nesse debate, eis que a essência do que nos interessa, no presente estudo, já foi delineada, ainda que em traços bastantes largos.

histórico repleto de demandas sociais pela realização de promessas institucionais de liberdade" (HONNETH, 2014, p. viii).

7.5 Justiça Socioespacial

JOÃO – Veja bem doutor, na época, quando tava a ocupação acontecendo a gente não tinha, bom, eu falo por mim, eu não tinha muito essa noção , é, da, da bolha de especulação imobiliária até porque isso cabia nutrindo ali a ocupação, então as pessoas saiam pra trabalhar no Eldorado, saiam pra trabalhar ali perto, ali no entorno ali e tal, aí uma vez que aconteceu a desocupação e aí você vê o propósito de que aquela terra serve aí é, é gritante entendeu que aquilo lá foi pra servir a, uma demanda da bolha da especulação imobiliária que tá do lado de um lado é um condomínio empresarial, atrás é um condomínio de luxo, um dos mais bem quistos de Jacareí entendeu, quer dizer, então fica muito claro sabe, fica muito claro e eu arrisco dizer que não vai demorar muito mais, não vai ter muito mais delonga até que saia o, algum condomínio ali provavelmente empresarial porque tá no eixo ali entendeu, isso pra gente é muito claro e aí tem essa questão higienista também da cidade de São José dos Campos de não aceitar que exista mazela em São José dos Campos né e tem uma outra questão também, o Pinheirinho tomou uma proporção tão grande de ser a maior ocupação da América Latina que isso acabava inspirando outros movimentos entendeu, outras cidadelas de gente pobre acontecendo no centro, acontecendo no entorno, perto dos olhos aí da, da classe que detém o poder aqui os meios de produção de São José dos Campos, então isso, isso se tornou muito claro durante esse processo né, enquanto lá não, enquanto lá a gente, a gente pensava que era só por conta, é, de sermos favelados sabe, de, de tipo a galera não... tem preconceito com favela, tem preconceito com negro, tem preconceito com mano que, que tem tatoo entendeu, é, a gente achava que era só isso e aí depois nesse processo aí, desse caminhar dos cinco, seis anos que a gente teve esperando, a gente começa a entender que você vê ali chegando ali no, no, no Rio Comprido, já saiu um outro condomínio ali que é uma área que é brejo né? (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 211).

***

ISA - É, eu pen... eu, eu olhando hoje, com o olhar que eu, estudando, vendo, eu vejo que ali, ali, ali, Banhado, Santa Cruz, Guarani, a maioria que mora ali é negros, então o que que eles querem, tirar os negros da parte central né, como se fosse na época da abolição, ah, não mora vai lá pro fundo, desaparece de mim pra que fique bonito o ambiente aonde em que eu quero colocar as melhores coisas, ué, tanto que tem um prédio de um milhão, quem mora, que paga um milhão na cobertura, pobre? Não, é branco e rico, então vai querer negro ali perto dele, não quer (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1440).

***

FORMIGÃO – [...] sabe o que é interessante também, interessante que todo esse processo de urbanização ao entorno da concha ali do Banhado, da gente mora, ele foi muito, foi a custo de muito impacto. Antigamente quando eu era criança, é, eu lembro que a gente ia pescar lá pra aqueles lado de lá pro lado lá da Urbanova e a gente via o que, jaguatirica, via suçuarana, via aquele veadinho pequeno e um monte de animais, de ave coisa e tal e hoje a gente não tem mais isso, o preço é isso aí, é a natureza sendo agredida pela

> especulação imobiliária ao entorno da concha e outra coisa também que eu queria falar é sobre o valor da terra. Lá no Serimbura que também faz parte da APA, o valor o valor do metro quadrado é um valor, ali no Banhado, eu tive conversando com o rapaz lá, ele falou que é dois reais o metro quadrado no Banhado... (risos) Aí a cinquenta metros acima, ali no centro da cidade é quatrocentos e cinquenta reais o metro quadrado (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 584).

Distribuição desigual de recursos, racismo e injustiça ambiental, são algumas das reivindicações que integram a retórica da cidadania insurgente em seus brados por justiça, ou melhor, brados contra a injustiça socioespacial, evidenciada não somente pela assimetria nos fluxos de distribuição de recursos no território, mas também pela exclusão simbólica e pela invisibilidade proporcionadas pelo planejamento tecnocrático oficial em suas diversas escalas e nas suas variadas dimensões, orientadas pela racionalidade neoliberal de produção do espaço, que delimita a linha abissal da cartografia da exclusão, onde pobres e pretos são alocados do lado de lá dessa linha.

A esses indicadores iniciais, acrescenta-se o inconformismo com a seletividade na aplicação das leis, com o acesso à justiça (e com a justiça que se tem) e, ainda, com a distribuição e o exercício de direitos no território.

Como tivemos a oportunidade de ver nos itens antecedentes, não há consenso no debate filosófico sobre a determinação de um conteúdo apriorístico para o justo ou para a formulação de uma lei universal, validamente aceita, que empreste racionalidade aos princípios de justiça.

A matriz conceitual aqui adotada, que dialoga com a teoria crítica do direito, na vertente do pluralismo jurídico - onde "a Justiça real está no processo histórico, de que é resultante, no sentido de que é nele que se realiza progressivamente" (LYRA FILHO,1982, p. 55) e onde termo "justiça" refere-se à "substância atualizada do Direito, isto é, na quota de libertação alcançada, em perspectiva progressista, ao nível histórico presente" (Idem) -, não tem a pretensão de oferecer uma delimitação conceitual normativa e universal de justiça. Pelo oposto, na linha do sustentado por Harvey (1992), entende-se que

> a justiça e a racionalidade assumem diferentes significados no espaço, no tempo e nas pessoas, mas a existência de significados cotidianos aos quais as pessoas atribuem importância e que, para elas, parecem não problemáticos, confere aos termos um poder político e mobilizador que nunca pode ser negligenciado (HARVEY, 1992, p. 598, Livre tradução).

Assim, a ideia de (in) justiça socioespacial deve aqui ser desenvolvida em uma perspectiva relacional do cotidiano dos sujeitos coletivos estudados com a lógica hegemônica global (LEFEBVRE, 2000), materializada, no caso concreto, pelo discurso institucional e pelas

políticas operacionais da instituição financeira internacional responsável pelo fomento das políticas públicas que resultaram no desalijo ou ameaça de desalijo das comunidades aqui estudadas.

Isto não implica o abandono da sistematização de determinados princípios básicos conformadores da noção de justiça socioespacial, mas evidencia que a análise deve incorporar as fontes das injustiças da produção neoliberal do espaço, já que buscar as raízes das injustiças socioespaciais pressupõe desvelar os "mecanismos ocultos" (HARVEY, 1977) que regem as decisões de investimentos no território, expondo o papel do Estado, enfatizando o caráter relacional dos processos de opressão e dominação, identificando os opressores e oprimidos, os ganhadores e perdedores afetados em razão de tais decisões, além dos processos políticos envolvidos na formação da agenda e na tomada de decisão.

Em perspectiva meramente distributiva, Harvey (1977) formulou, inicialmente, as bases para a realização da justiça social territorial nos seguintes termos:

> A distribuição de renda deve ser tal que: a) as necessidades da população dentro de cada território sejam atendidas; b) os recursos sejam alocados a fim de maximizar os efeitos multiplicadores inter-regionais e c) recursos suplementares sejam investidos para ajudar a superar dificuldades especiais do ambiente físico e social. 2. Os mecanismos (institucionais, organizacionais, políticos e econômicos) devem ser tais que as perspectivas dos territórios menos favorecidos sejam tão favoráveis quanto possível. Se essas condições forem atendidas, uma distribuição justa será alcançada (HARVEY, 1977, p. 119, Livre Tradução).

Alain Reynaud (1981) designa justiça socioespacial como uma forma particular de justiça, relacionada à atenuação das desigualdades resultantes da luta de "classes socioespaciais", em diversas escalas, baseada na relação centro-periferia.

Por classes socioespaciais, Reynaud (1981) denomina "qualquer grupo social definido por uma pertença espacial" [280] (REYNAUD, 1981, p. 11, Livre Tradução) e sua análise considera as assimetrias nos fluxos de "homens, bens, capital e informações, que conduzem à dominação, mais ou menos marcada, de uma classe socioespacial por outra" (Idem), gerando "periferias dominadas, negligenciadas, integradas ou dependentes" (Idem).

Para Soja (2009), a (in) justiça espacial envolveria a consideração de aspectos distributivos, a partir da "distribuição justa e equitativa no espaço de recursos socialmente

[280] "Un premier concept s'impose, celui de classe socio-spatiale, qui désigne tout groupe social defini par une appartenance spatiale" (REYNAUD, 1981, p. 11).

valorizados e as oportunidades de usá-los"[281] (SOJA, 2009, p. 2, livre tradução), mas não se limitaria a isso. Não se trata simplesmente de equiparar ou substituir a justiça econômica ou social pela justiça espacial, mas de considerar a existência de uma dimensão espacial para a justiça, considerando que "todas as geografias têm expressões de justiça e injustiça embutidas nelas" (Idem).

Soja identifica a justiça espacial como uma forma de leitura da justiça a partir de uma perspectiva espacial crítica, entendendo que a (in) justiça espacial deve ser vista tanto como resultado quanto como o processo que produz esse resultado. Para ele, as três forças mais influentes na produção de (in) justiça espacial são classe, raça e gênero, sendo que a organização política do espaço constituiria uma fonte poderosa de injustiça espacial, possibilitando que o acúmulo de decisões de localização determine a redistribuição da renda real em favor dos ricos, em prejuízo dos mais pobres, sendo que racismo, patriarcado, preconceito heterossexual agravam ainda mais a injustiça redistributiva (SOJA, 2009).

Gervais-Lambony (2017), partindo da noção de triplicidade do espaço, aponta algumas relações possíveis entre as abordagens das teorias de justiça (distributiva, reconhecimento e procedimental) e o pensamento de Lefebvre:

> Assim, por exemplo, poderíamos considerar que uma abordagem distributiva da justiça estaria voltada para o espaço percebido (este é o plano da mudança), portanto, a prática. Uma abordagem pelo reconhecimento da justiça concernirá, também, e sobretudo, ao espaço vivido, permitindo a apropriação. Entretanto, nem um, nem outro plano são suficientes se não estiver aberta a possibilidade da concepção do espaço. Isto implica certamente fazer apelo à justiça procedimental (GERVAIS-LAMBONY, 2017, p. 129).

Crítico da versão prevalecente de justiça espacial, frequentemente reduzida a uma versão a mais da justiça social, distributiva ou regional, ora juntando espaço e direito da forma restrita e legalista da jurisdição, ora apostando as fichas numa justiça espacialmente idealizada, e ora confundindo geografia com espaço, Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos propõe a reavaliação da espacialidade jurídica, onde se considere a imprevisibilidade do espaço que flui para dentro do direito, e que resgate a justiça espacial de "um regionalismo socialmente difuso e geograficamente aplicado", ao mesmo tempo em que considere um conceito de justiça espacial interno ao direito (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 638).

Para ele, a justiça espacial deve ser pensada a partir das noções de simultaneidade, coexistência, corporeidade e espacialidade:

---

[281] "As a starting point, this involves the fair and equitable distribution in space of socially valued resources and the opportunities to use them" (SOJA, 2009, p. 2).

> "A disputa para conciliar as demandas em tese justificadas tanto do ego como do alter a estarem, concomitantemente, no mesmo espaço, a ocupar exatamente o mesmo traçado corporal no espaço, no mesmo instante. Sob esta ótica, a justiça espacial trata de uma luta e de um argumento para se abandonar a busca ilimitada pela identidade e para focar as relações que conectam espaços vazios, mais do que espaços povoados. [...] um reconhecimento da impossibilidade do espaço comum, um recuo resoluto do registro existente do conflito e um passo em direção a um registro distinto e mesmo um nível distinto de conflito (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 654;660-661).

A abordagem da espacialização radical do direito proposta por Philippopoulos-Mihalopoulos, amplia e desloca o eixo do conteúdo da (in)justiça espacial, dos desequilíbrios na produção e na apropriação do espaço, da distribuição e aplicação de direitos no território e da geografização do direito para o campo dos recuos de corpos que demandam a ocupação do mesmo tempo-espaço (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017; 2013), "rompendo e suspendendo as posições fixas de uma dada atmosfera, retornando ao espaço de manobra da lawscape[282]" (FRANZONI, 2019, p. 118), onde bases ontológicas e epistemológicas são compartilhadas nas dobras jurídico-espaciais.

Encontrar o espaço e contraespaço (HAESBAERT, 2017) nos interstícios da geopolítica global e das "micropolíticas" dos territórios alternativos (Idem, 14-15) orientaram os esforços no desenvolvimento do presente trabalho, onde a luta da cidadania segregada pela manutenção, reconhecimento ou expansão de direitos evidencia, em sua retórica, a injustiça socioespacial a que são submetidos, possibilitando a formação de consensos sobre o injusto, forjados no conflito (HONNETH, 2017).

Os consensos formados sobre a injustiça socioespacial têm o potencial de aglutinar projetos existenciais individuais em torno de projetos coletivos de construção de utopias experimentais, que desafiam a lógica da apropriação individual da produção social do espaço, ainda que sintetizados em bases de justiça distributiva e ancorados na mera igualdade formal do direito positivado oficial (igualdade perante a lei).

Na medida em que esses projetos coletivos desafiam a ordem posta, a lógica hegemônica transescalar, o planejamento e o direito oficiais, eclodem os conflitos no território.

Como assinalado por Lefebvre (2000), "a racionalidade do Estado, técnicas, planos e

[282] *Lawscape* é o termo utilizado por Philippopoulos-Mihalopoulos para, segundo Franzoni (2019), designar "uma espécie de paisagem ativa constituída mutuamente pela presença do direito e do espaço em dinâmicas de dissimulação, à atmosfera, momento em que o disfarce da despacialização atinge o grau máximo da aderência repetitiva dos corpos, bem como da sua imperceptibilidade cotidiana" (FRANZONI, 2019, p. 116).

programas, suscita a contestação. A violência subversiva replica a violência do poder" (LEFEBVRE, 2000, p. 29). Ao mesmo tempo, o acirramento desses conflitos desvela os interesses envolvidos na luta de classes socioespaciais (REYNAUD, 1981) e a oposição entre a manutenção de privilégios e a conquista de direitos.

Nos três casos de remoções compulsórias que constituem o objeto empírico do presente trabalho, há fortes indícios da existência de relação direta entre o nível de organização, atuação transescalar e o grau de resistência/insurgência dos sujeitos coletivos envolvidos com a produção, preservação ou supressão de direitos, sua distribuição no território e sua influência na alteração do nível de efetivação de (in) justiça socioespacial.

Na seção que se segue, abordaremos os aspectos da justiça socioespacial relacionados ao direito e planejamento insurgentes.

8 EXISTÊNCIAS, RESISTÊNCIAS E INSURGÊNCIAS: SOBRE O DIREITO E O PLANEJAMENTO INSURGENTES

Nesta seção, tenciona-se discutir as formas de opressão e dominação que influenciam na produção do espaço urbano.

O eixo principal desta parte do trabalho é a relação entre o Direito e o Planejamento insurgentes.

A seção pretende discutir (i) existências, resistências (e re-existências) e insurgências; (ii) direito insurgente e (iii) planejamento insurgente.

8.1 Existir, Re-Existir e Insurgir.

> JOÃO – [...] acho que as falas que eram feitas nas assembleias empoderava muito a luta, entendeu? Que aí a gente já não era mais subalterno, entendeu, a gente era alguém que brigava por alguma coisa, que era parada... que sabe que é luta e legitima e tal. Então eu sou fruto dessa efervescência de coisas. Coisas boas acontecendo, coisas ruins, tendo que resistir, aprendendo a apanhar, aprendendo a levantar o tempo todo. Sabe... e aí foi nessa, nessa atmosfera assim que eu me engajei com o movimento.
> [...]
> PESQUISADOR 1 - você tinha vergonha de morar lá?
> JOÃO - Eu não tinha vergonha, sabia que eu não ia ser aceito, entendeu? Aliás, eu acho que as falas das, das assembleias empoderou muito a gente, entendeu... E era uma formação, ô doutor, assim de sujeito mesmo. Não era uma coisa densa, sabe? Marx, é, é, enfim, Trotsky, Lenin... Não era isso, entendeu, mas era uma coisa, assim, que o tempo todo tinha alguém puxando a orelha, falava "cara você é capaz. Cara você tá brigando, isso aqui vai ser seu" sabe, até arrepia, cara, entendeu... E tinha muito essa fala assim, entendeu, tanto Paraná, os líderes do sindicato e tal, entendeu. É, a gente não tinha vergonha, a gente sabia que não ia ser aceito entendeu. Então, em detrimento disso, você mentia o endereço para conseguir emprego, entendeu...
> PARANÁ – pra arranjar namorada...
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 56, 161-163)

***

> CATU – não, aí eu já tirei o boné e coloquei no bolso, coloquei assim no bolso assim, eu falei, já não, né, vou sem boné que é pra..., a viatura me parou, aí, né? Só pe..., nem mandou eu por a mão na cabeça, né? A viatura parou, perguntou: pra onde você vai? Aí eu falei: não, tô indo lá pro Morro do Regaço. Por que você vai pra lá? [...]. Eu falei não, eu tô indo ali onde era o Morro do Regaço, aí eles falaram: você vai fazer o que lá? Aí, eu falei, não, é que eu te..., eu sou de lá, que os companheiros estão lá, não sei o que, e aí, como o boné tava aqui, parecia um, aí, que você tem no bolso? Aí, eu fui pegar assim, ele, não, não, não põe a mão não, eu falei, tudo bem. Aí ele veio e pegou, aí olhou o boné, aí falou assim: você vai fazer o que lá, rapaz? Já deram

> uns tiros lá, eu falei: mas é por isso que eu vou, porque são meus companheiros, né, eu vou... se tiver que morrer, vai morrer todo mundo lá. Aí ele pegou, falou assim, rapaz, vocês... [...] tipo assim, vocês são foda, né... Aí ele pegou e falou assim, vai, mas toma né, tipo assim, falou mas vai, mas toma cuidado. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 410-412)

***

> OLIVEIRA – Quer ver uma coisa simples? Eu fui comprar uma... fui olhar um guarda-roupa na Lojas Cem, aí, olhei o guarda-roupa, vi, gostei. Aí a vendedora falou assim: vamos fazer? Vamos. Aí, começou a preencher a ficha e tudo, aí, passa o endereço pra entregar, ah, Rua [...]. Onde que é isso? Aqui no centro. Ah, não. Arruma um carro e vem buscar. Lá a loja não entrega.
> MARIA – Eu sei, eu já passei por isso também quando fui comprar um fogão. Eles não entram no banhado.
> OLIVEIRA – A loja não entrega. Aí eu falei assim pra ela: mas como é que eu vou comprar um produto da loja e vou por nas costas e vou levar ele embora, sendo que vocês não entregam, não tem jeito. Aí eu cancelei...
> MARIA – E o pior é que na propaganda está dizendo que entrega em qualquer lugar da cidade. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 684-687)

***

Com a desocupação do Pinheirinho, ele teve que faltar duas semanas ao trabalho. Não tinha roupa, nem "cabeça" para trabalhar. A vergonha de ter sido despejado, e o estigma de "invasor" mexiam com a sua autoestima, afinal, escondia a sete chaves o segredo de morar na ocupação.

Como iria falar para a patroa que tinha perdido tudo? Não estava disposto a ser julgado e condenado mais uma vez. Pediu as contas e indicou uma amiga "não invasora" para sua vaga.

Mais tarde, revirando as redes sociais, a patroa descobriu que ele era morador do Pinheirinho: - "Poxa, você podia ter falado, a gente ia estudar um jeito".

- "Autoestima, cara. Autoestima!"

Ali, percebeu que já tinha incorporado a inferioridade que a cidade hostil lhe atribuía em alto e bom som, o tempo todo. Não tinha forças para continuar sendo humilhado.

Abrir mão do trabalho significava abrir mão daquele sofrimento de existir como invasor.

***

Foi acordado às duas da manhã por um telefonema do seu companheiro, informando que ocupantes de um carro preto tinham acabado de disparar vários tiros em direção aos reocupantes do Morro do Regaço.

Não pensou duas vezes, pegou o carro e foi acudir os companheiros que montavam guarda no local para evitar a demolição do que sobrara de suas casas.

Ao ver a polícia, apressou-se em esconder o boné do MST.

Foi parado e interrogado. Conforme lhe orientara o advogado do movimento popular, não baixou a cabeça e chamou o policial pelo nome que estava em seu uniforme.

O policial o alertou a ter cuidado, afinal: "já deram uns tiros lá".

Com a reocupação tinham se tornado visíveis novamente. Re-existiram.

Re-Existências incômodas que precisavam ser eliminadas.

Ofereceu-se ao sacrifício. Não ia abandonar seus iguais. "Se era para morrer, então ia morrer todo mundo", iam morrer de cabeça erguida, como os humanos dignos devem morrer.

***

A geografia do Banhado é uma espécie de avesso dos morros cariocas. Enquanto os moradores das partes mais altas dos morros cariocas podem contemplar a visão da cidade e a vista do asfalto, no Banhado são os moradores do asfalto e os transeuntes do Centro que contemplam e espiam a comunidade.

No Rio, a Polícia sobe o morro. No Banhado, a Polícia desce.

Ao ultrapassarem os espaços de transição e misturarem-se à multidão que frequenta o centro da cidade, os moradores do banhado tornam-se invisíveis.

Mas quando sobem ao centro transformam-se somente em consumidores, não são cidadãos.

Lá, o caminhão não desce, porque a distância entre humanos e subumanos, entre colonizadores e colonizados é muito grande, mesmo que na escala geográfica a loja esteja somente a quatrocentos metros da entrada do bairro.

8.1.1 Existir: Invisibilidade e reificação na colonialidade do ser

Em nosso percurso até aqui, muito se falou da invisibilidade de seres que transitam pelos desvãos da cidadania subalterna, para além da linha abissal. "Não-seres" ou "seres para outro" (FREIRE, 1979), que sequer têm suas existências consideradas ou reconhecidas, mas que mobilizam recursos políticos e jurídicos para continuarem existindo, para se tornarem ora visíveis, ora invisíveis, e para alcançarem um patamar mínimo de respeito e consideração.

No caminho da transformação da existência em algo maior do que o intervalo entre o nascimento e a morte, os sujeitos que participaram deste estudo relatam que tiveram suas trajetórias atravessadas por projetos coletivos que despertaram seus engajamentos em iniciativas contra-hegemônicas.

Se, por um lado, o local de moradia não era motivo de vergonha, conforme afirmam os representantes das comunidades, por outro, ser morador do Pinheirinho, do Banhado ou do Regaço (e de tantas outras comunidades), constitui um estigma que precisa ser ocultado, para que possam ser vistos e tratados como iguais, evitando as angústias e sofrimentos provocados pela humilhação social.

> A humilhação é uma modalidade de angústia que se dispara a partir do enigma da desigualdade de classes. Angústia que os pobres conhecem bem e que, entre eles, inscreve-se no núcleo de sua submissão. Os pobres sofrem frequentemente o impacto dos maus tratos. Psicologicamente, sofrem continuamente o impacto de uma mensagem estranha, misteriosa: "vocês são inferiores". E, o que é profundamente grave: a mensagem passa a ser esperada, mesmo nas circunstâncias em que, para nós outros, observadores externos, não pareceria razoável esperá-la. Para os pobres, a humilhação ou é uma realidade em ato ou é freqüentemente sentida como uma realidade iminente, sempre a espreitar-lhes, onde quer que estejam, com quem quer que estejam. O sentimento de não possuírem direitos, de parecerem desprezíveis e repugnantes, torna-se-lhes compulsivo: movem-se e falam, quando falam, como seres que ninguém vê (GONÇALVES FILHO, 1998).

Não tinham vergonha, sabiam que não seriam aceitos.

Desenvolviam (e ainda desenvolvem) uma luta cotidiana contra a humilhação causada pela percepção rebaixada (COSTA, 2008) que gera o apagamento e a invisibilidade. Uma invisibilidade que não é dos corpos físicos ou de suas sociabilidades, completamente perceptíveis, porquanto provocam incômodos, mas de suas humanidades. Ou seja, um apagamento do que tem de humano neles (idem), tornando-os irrelevantes.

Na foto abaixo, utilizada em publicidade para vender a cidade[283] materializa-se o apagamento físico e simbólico da comunidade do Banhado, removida com o auxílio de ferramentas tecnológicas de tratamento de fotografias.

[283] Trata-se de publicidade de empreendimentos imobiliários cujo título é “Como é morar em São José dos Campos? Em 2020”, onde são decantadas as vantagens de morar na cidade. Disponível em: https://spx.com.br/como-e-morar-em-sao-jose-dos-campos/#disqus_thread, acesso em 15/12/2020. A “arte”, cuja origem é desconhecida pelo autor, é reproduzida em dezenas de outros sites na rede mundial de computadores.

Figura 85 - Apagamento da comunidade do Banhado (s/data).

Fonte: Savio, 2017.

Como se pode ver, em um simples truque fotográfico, a comunidade é substituída por grama e vegetação uniforme. Os únicos resquícios que permanecem do bairro são a quadra esportiva, desfigurada, e alguns compartimentos à beira da rua principal que são utilizados para guardar materiais recicláveis pelos moradores, fonte de renda para muitos dali.

Há uma distorção controlada da realidade (SANTOS, 2009) através de uma cartografia que procura dar sustentação à narrativa de cidade sem problemas. Publicidade enganosa, em que as formas de vida consideradas irrelevantes e poluentes são camufladas sob uma camada de vegetação[284], para que o produto cidade seja apropriado ao consumo.

Contemplando tal "arte", é inevitável a lembrança de Frantz Fanon sobre as desgraças compartilhadas entre colonizados e colonizadores[285], fazendo-nos perguntar: onde o homem foi morto? Em que trecho do caminho o cadáver foi abandonado e a desumanização naturalizada? Ou, nos termos propostos por Honneth (2017), como se operou o "esquecimento" do reconhecimento que gerou a reificação? Ou, ainda, com Habermas, como o sistema colonizou o mundo da vida (HABERMAS, 2004), autonomizando os fins através da ação instrumental, a tal ponto de se considerar possível e aceitável que um bairro inteiro seja apagado na representação dos atrativos de uma cidade como negócio? (CARLOS, 2015).

[284] Iniciativa similar de apagamento foi adotada de forma mais radical pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos, com a construção de um muro pintado de verde, no mesmo tom do gramado que margeava a Avenida Teotônio Vilela, para tornar invisível aos passantes as casas da favela Santa Cruz. Em 2011, o muro veio abaixo devido ao peso das águas que acumulava, fazendo com que onze famílias ficassem desabrigadas. Após processo judicial, as famílias foram indenizadas, mas aquele trecho da favela foi removido.

[285] "A desgraça do homem de cor é ter sido escravizado. A desgraça e a desumanidade do branco consistem em ter matado o homem em algum lugar. Consiste, ainda hoje, em organizar racionalmente essa desumanização" (FANON, 2008, p. 190)

A invisibilização cartográfica é apenas uma das faces da eliminação do humano no ser-colonizado (MIGNOLO, 2003). Outros mecanismos têm sido utilizados no silenciamento e invisibilização dos pobres urbanos, como a militarização do território, a construção de barreiras físicas, a criminalização e o encarceramento em massa.

A invisibilização do humano faz parte do mecanismo de reificação fictícia[286], pelo qual a transformação de pessoas em coisas passa pela destituição de todas as propriedades e capacidades humanas nelas existentes,

> casos em que as outras pessoas são tratadas *como se* fossem coisas. [...] mas essas formas de reificação recebem seu estímulo do fato de que, por baixo da superfície encenada, sempre permanece consciente a diferença ontológica que realmente existe entre pessoa e coisa (HONNETH, 2017, p. 210).

Como assinala Honneth, trata-se de um "modo específico de cegueira" (Idem, p. 95), um olhar seletivo e indiferente para o *status* humano que, combinado com a superexposição das práticas criminosas atribuídas aos membros das comunidades ou ocorridas naqueles territórios, fornece a justificativa pública para eliminação física desses "não-seres".

Neste sentido, existir e re-existir pressupõem uma busca por tornar visível e relevante a humanidade desses seres.

Nos casos aqui tratados, os apelos à dignidade humana e aos direitos humanos universais, formulados junto à burocracia do direito oficial, se revelaram insuficientes para o enfrentamento das exclusões abissais, que promovem a desconsideração das existências tidas por irrelevantes, já que, na modernidade ocidental, humanidade não existe sem subumanidades (SANTOS, 2018b).

Como acentua Boaventura de Sousa Santos, as saídas pelas institucionalidades e mecanismos do mundo metropolitano são completamente inadequadas como resposta às exclusões abissais do mundo colonial, constituindo uma espécie de logro (SANTOS, 2018b, p. 49) que, na melhor das hipóteses, servirá como fator de desmobilização social e descrédito de seus defensores.

Por outro lado, as iniciativas bem-intencionadas que buscam, através da caridade, da filantropia e das doações[287] uma "re-humanização" dos favelados não problematizam as assimetrias das relações subalternizadas, mantendo-as nos marcos da cidadania diferenciada,

---

[286] Honneth utiliza este termo para distinguir do que ele designa de "reificação autêntica", que somente ocorreria "em raras situações excepcionais, como que no ponto de sociabilidade zero" (HONNETH, 2018, p. 210).

[287] Chama a atenção das trocas ocorridas nas rodas de conversas, a menção a benfeitores que promovem nas comunidades "festas para as crianças", distribuição de brinquedos e mantimentos, mas que, em solidariedade aos ocupantes, não se mobilizam ou se juntam a eles nas suas lutas coletivas.

que distribui de maneira desigual direitos e privilégios entre os cidadãos (HOLSTON, 2016). O problema dessa abordagem redentora é que não se trata de relação entre iguais, entre cidadãos e não-cidadãos, mas de cidadãos e não-seres, onde prevalece a dinâmica da apropriação e violência (SANTOS, 2018b).

Como testemunham os moradores do Banhado, a tentativa de inclusão pelo consumo também se demonstra frágil, desmoronando assim que revelado o endereço para entrega da mercadoria. Os subumanos não alcançam o status de cidadãos, quando muito são consumidores sob certas condições e circunstâncias.

Assim, a dualidade inclusão/exclusão é de toda inútil para os corpos descartáveis que vivem no limiar da morte (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 154).

Invisibilização, desumanização e reificação integram a lógica da colonialidade do ser[288], perceptível quando o existir põe em risco a própria existência, tornando o ser alvo potencial de aniquilação (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 94), concretizando-se na forma de sujeitos liminares e na consolidação de relações verticais e hierarquizadas de poder, com gradações de diversos níveis de humanidades (Idem)[289].

A desumanização parte da dúvida sobre a humanidade dos seres colonizados (Idem, p. 134) e sobre a premissa da "natural" inferioridade de determinados seres em relação a outros, tendo suas raízes assentadas, segundo Maldonado-Torres, no *ego conquiro*[290], na ideia de raça, no ceticismo misantrópico maniqueísta colonial, e na naturalização da não-ética da guerra (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 144-149).

Dussel (1993) sustenta que o *ego conquiro* (eu conquisto) é anterior ao *ego cogito* (penso, logo existo) de descartes:

> O europeu contrapõe sua condição de vida a de outros povos e os julga como inferiores por seu 'atraso'. Ser humano, para o europeu, é viver em condições de vida superiores e racionais que se mostram pelo avanço da ciência, da tecnologia e das formas de produção. Daí surge, também, o ego conquiro, que é o pensamento de levar o status de humanidade (a tecnologia, as formas

[288] "A 'ciência' (conhecimento e sabedoria) não pode ser separada da linguagem; as línguas não são apenas fenómenos 'culturais' em que as pessoas encontram a sua 'identidade'; elas também são o lugar onde se inscreve o conhecimento. E, dado que as línguas não são algo que os seres humanos têm, mas algo de que os seres humanos são, a colonialidade do poder e a colonialidade do conhecimento engendraram a colonialidade do ser [colonialidad del ser]". (Mignolo, 2003, p. 633 apud MALDONATO-TORRES, 2008, p. 89).

[289] Segundo Maldonado-Torres, quanto mais clara a pele mais próxima estará o ser de alcançar o patamar máximo de humanidade (Idem, 132)

[290] Dussel (1996) sustenta que o *ego conquiro* (eu conquisto) é anterior ao ego cogito (penso, logo existo) de descartes: "O europeu contrapõe sua condição de vida a de outros povos e os julga como inferiores por seu "atraso". Ser humano, para o europeu, é viver em condições de vida superiores e racionais que se mostram pelo avanço da ciência, da tecnologia e das formas de produção. Daí surge, também, o *ego conquiro*, que é o pensamento de levar o status de humanidade (a tecnologia, as formas europeias de vida) aos que não são considerados humanos, mas selvagens, bárbaros, portadores de mão de obra bestial. Conquistar, nesse sentido, é tido como sinônimo de humanizar - mesmo que à força" (DUSSEL, 1997 Apud COUTO; CARRIERI, 2018, p. 633)

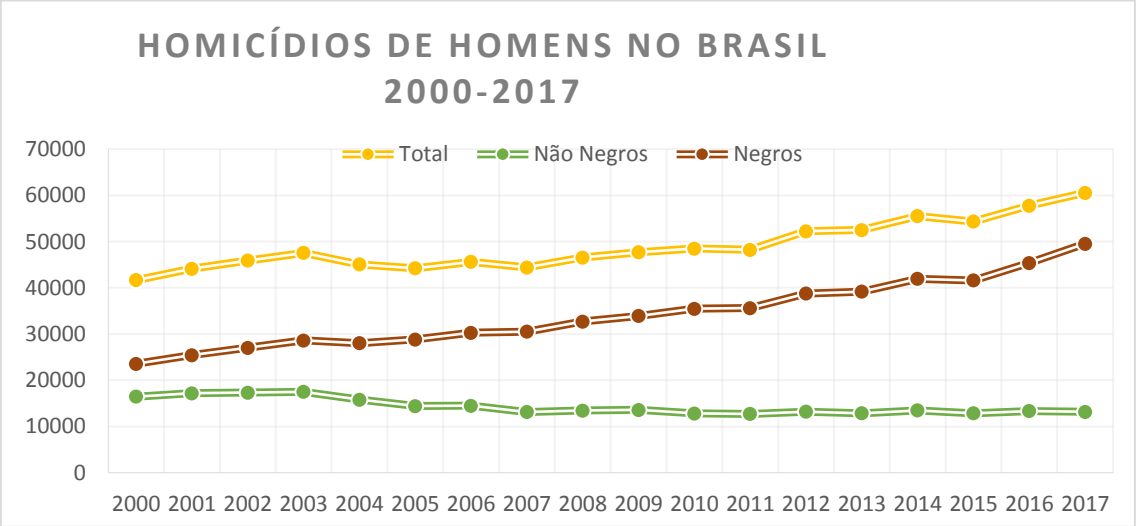
> europeias de vida) aos que não são considerados humanos, mas selvagens, bárbaros, portadores de mão de obra bestial. Conquistar, nesse sentido, é tido como sinônimo de humanizar - mesmo que à força (DUSSEL, 1997 *apud* COUTO; CARRIERI, 2018, p. 633).

Etnia, raça, gênero, sexualidade, idade, condição social, formas de ser, conflito com a lei, crença ou ausência de crença, deficiência física ou higidez mental são alguns dos filtros utilizados no processo de desumanização ou no ranqueamento da humanização que naturalizam a não-ética da guerra (Idem), onde o logro, a mentira e a astúcia são tolerados e até estimulados.

Na gramática da não-ética da guerra, banaliza-se o abatimento de corpos descartáveis, contabilizados às dezenas de milhares, todo ano, transformados em estatísticas que vão servir para estabelecer metas de redução da "barbárie" para o próximo período.

Nos últimos vinte anos, mais de um milhão de pessoas foram assassinadas no Brasil (IPEA, 2020). Dentre esses corpos, os corpos jovens de negros favelados/periféricos são os que melhor representam o existir pondo em risco a própria existência.

Figura 86 - Homicídios de homens no Brasil – 2000 a 2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Atlas da Violência (IPEA, 2020).

Os números são eloquentes. Enquanto os homicídios de não brancos permaneceram estáveis, com pequeno declínio, nas últimas duas décadas, o número de homicídios de pretos mais que duplicaram no mesmo período.

Da mesma forma, a evolução do encarceramento da população negra passou de 58,4% do total da população carcerária, em 2005, para 66,7%, em 2019, enquanto o encarceramento de brancos caiu, no mesmo período, de 39,8% para 32,3% (IPEA, 2020, p. 304).

Não há espaço para ilusões, como afirma Fanon, embora formalmente reconhecidos como humanos, ainda persiste a dúvida sobre a humanidade substancial dos pretos pobres favelados:

> Através dos tempos, vimos a religião católica justificar e depois condenar a escravidão e as discriminações. Mas, ao reduzir tudo à noção de dignidade humana, eliminava-se o problema do preconceito. Os cientistas, após muitas reticências, admitiram que o preto era um ser humano; *in vivo* e *in vitro* o preto tinha-se revelado análogo ao branco; mesma morfologia, mesma histologia. A razão assegurava a vitória em todas as frentes. Eu era readmitido nas assembléias. Mas tive de perder as ilusões (FANON, 2008, p. 111).

O recorte racial é evidente na seleção de corpos descartáveis desumanizados, com a epidermização da inferioridade, "A vergonha. A vergonha e o desprezo de si. A náusea. Quando me amam, dizem que o fazem apesar da minha cor. Quando me detestam, acrescentam que não é pela minha cor... Aqui ou ali, sou prisioneiro do círculo infernal" (FANON, 2008, p. 109).

8.1.2 Re-existir: territorialização das resistências à dominação colonial

Quando Catu se dispõe a correr risco de morte junto com seus companheiros, interpondo a subjetividade, em seu âmbito mais restrito (o seu corpo)[291], como última fronteira entre o projeto colonizador e o que restara do sonho coletivo de voltar para o Morro do Regaço, ele lança o grito de espanto mencionado por Maldonado-Torres, em que se fundam as bases do giro decolonial

> Os princípios do giro decolonial e a ideia de decolonização se fundam sobre o "grito" de espanto do colonizado, diante da transformação da guerra e da morte em elementos ordinários de seu modo de vida, que vem a se transformar, em parte, em seu mundo da morte, ou em mundo da vida apesar da morte (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 159, livre tradução)[292] .

O oferecimento do corpo ao sacrifício, mediação entre o ser e a criação (FANON, 2008, p. 115), reforça a percepção do militante sobre a gravidade da luta contra as exclusões abissais, com um apelo retórico à restauração da sua humanidade: morreria lutando para defender a territorialidade conquistada. Uma reafirmação do humano não somente perante o opressor/colonizador, mas perante a si mesmo e aos seus companheiros.

---

[291] Dussel (2001) distingue sete níveis de subjetividade (1. corporalidade, 2. subjetividade, 3. sujeito, 4. consciência, 5. autoconsciência, 6. consciencia moral e 7. consciência crítica).

[292] "Los principios del giro de-colonial y la idea de de-colonización se fundan sobre el "grito" de espanto del colonizado ante la transformación de la guerra y la muerte en elementos ordinarios de su mundo de vida, que viene a transformarse, en parte, en mundo de la muerte, o em mundo de la vida a pesar de la muerte". (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 159). Livre tradução.

Àquela altura, a experiência já o fizera perceber que a resistência às exclusões abissais somente se faria possível com a interrupção radical da lógica apropriação/violência (SANTOS, 2018b), o que não seria alcançável por simples apelos às formas tradicionais[293] de resistência às exclusões não abissais.

O grito de espanto integra um conjunto de recursos mobilizados pela cidadania subalterna para re-existir e se contrapor ao projeto hegemônico e à violência estrutural[294] que com ele se instaura, já que as estruturas consolidadas de dominação tendem a tornar ilegíveis ou invisíveis as origens da violência estrutural contida nos arranjos institucionais hegemônicos. Como afirma Galtung, no clássico texto sobre a violência estrutural, se um marido espanca a esposa, há um claro caso de violência, mas quando um milhão de maridos mantém um milhão de esposas na ignorância, existe uma violência estrutural (GALTUNG, 1969, p. 171). Parafraseando o autor norueguês, quando um jovem negro é assassinado nas favelas e periferias, temos um caso claro de violência, mas quando quase cinquenta mil pretos são mortos em apenas um ano, ou cerca de setecentos mil são mortos em 20 anos, temos um problema de violência e racismo estruturais.

A violência estrutural, o racismo estrutural e os mecanismos ideológicos de suas invisibilizações são essenciais à manutenção da dominação política (MIGUEL, 2018, p. 110) e a resistência contra-hegemônica deve considerar o enfrentamento dessas questões.

Como tentaremos demonstrar na sistematização das experiências, mais adiante, a repetição padronizada de atos isolados de violência que envolveram os moradores das comunidades aqui tratadas, perpetrados por agentes identificáveis (assistentes sociais, policiais, guardas civis, servidores públicos em geral, trabalhadores do comércio etc.) integram uma lógica calcada na violência estrutural que, a partir dos motores internos da colonização, sustentam a colonialidade do ser e a dominação colonial, não sendo atos isolados de violência.

A dominação, no sentido aqui utilizado, pode ser entendida como "exercício assimétrico da autoridade ensejado pelo controle de recursos materiais e simbólicos, compelindo [ou induzindo] aqueles que estão submetidos a comportamentos que beneficiam os que detém o poder" (MIGUEL, 2018, p.15).

Como assinalado na seção anterior dominação e opressão são formas de restrições incapacitantes (YOUNG, 2011, p. 42), que impedem ou obliteram a autonomia do ser, podendo

[293] Havia uma ordem judicial proibindo a demolição das construções até o final do processo. A reocupação da área tentava denunciar o descumprimento dessa ordem e evitar a demolição das construções ainda existentes.
[294] Para Galtung (1969) a violência estrutural constituiria um processo, seria uma violência "embutida na estrutura e aparece como desigualdade de poder e consequentemente como chances desiguais na vida" (GALTUNG, 1969, p.171).

ocorrer a naturalização da opressão pelos mecanismos da falsa reciprocidade, solidariedade invertida e cooperação autodestrutiva (SANTOS, 2018b, p. 153).

A colaboração do dominado ou a introjeção dos valores dominantes nos dominados tem constituído uma das questões centrais no debate sobre dominação (GRAMSCI, 1999; BOURDIEU, 2002; SCOTT, 2002, LACLAU; MOUFFE, 2004, somente para citar alguns).

A categoria do *habitus* em Bourdieu apreende essa ideia de incorporação de valores (MIGUEL, 2018, p. 76), relacionada ao exercício do poder simbólico.

> O poder simbólico não pode se exercer sem a colaboração dos que lhe são subordinados e que só se subordinam a ele porque o constroem como poder. Mas evitando deter-nos nessa constatação (como faz o construtivismo idealista, etnometodológico ou de outro tipo), temos que registrar e levar em conta a construção social das estruturas cognitivas que organizam os atos de construção do mundo e de seus poderes. Assim se percebe que essa construção prática, longe de ser um ato intelectual consciente, livre, deliberado de um "sujeito" isolado, é ela própria, resultante de um poder, inscrito duradouramente no corpo dos dominados sob a forma de esquemas de percepção e de disposições (a admirar, respeitar, amar etc.) que o tornam sensível a certas manifestações simbólicas de poder (BOURDIEU, 2002, p. 52).

James C. Scott, remete à "acomodação pragmática" do dominado pelo cotidiano como mecanismo de introjeção dos valores do dominante, rejeitando a ideia de hegemonia gramsciana:

> Pelo menos dois aspectos dessa adaptação pragmática e forçada às realidades merecem ênfase. O primeiro, o fato de que essa adaptação não exclui certas formas de resistência, embora coloque limites que somente os precipitados transgrediriam. O segundo, o fato de que, ela é, sobretudo, pragmática; ela não implica um consentimento normativo daquelas realidades. Entender isso é simplesmente compreender o que é, historicamente e em todas as suas possibilidades, a situação para a maioria das classes. Elas lutam sob condições que são amplamente independentes de sua determinação e, assim, suas necessidades materiais prementes precisam de algo como a acomodação diária a essas condições. Se muito do comportamento público de acomodação diária dos pobres de Sedaka reflete as realidades de relações de poder imediatas, não há necessidade, certamente, de assumir que isto é resultado de algumas hegemonias simbólicas e, por que não dizer, do consenso. A obrigatoriedade do cotidiano é, em si mesma, suficiente (SCOTT, 2002, p. 18).

Para Scott, nem toda resistência projeta fins revolucionários ou principiológicos, podendo estar associada simplesmente a interesses individuais ou coletivos imediatos que não questionam necessariamente a estrutura do poder ou a base da desigualdade material ou simbólica, mas refere-se a um processo constante de "teste e renegociação" das relações de

produção, distendendo e testando os limites das relações de poder[295], através de pequenas iniciativas (Idem, p. 21).

Assim, o furto, a fofoca, a maledicência, o corpo mole, a dissimulação seriam algumas das expressões de resistência à ordem estabelecida, com potencial, em dadas circunstâncias, de promover a subversão da ordem (Ibidem).

Scott trata das micro-resistências cotidianas, rotineiras, anônimas, sem confrontação aberta, realizadas na calada da noite (Idem, p. 23), dissociada de uma ação coletiva planejada.

Algumas dessas formas de resistência combinadas com as estratégias de confrontação aberta, são encontradas nas comunidades atingidas pelas políticas de desfavelização em São José dos Campos, como no exemplo abaixo, trazido por moradores do Pinheirinho:

> LARA - É. Nós tinha que pegar água do União, né, então quebrava a rua, né, e ia quebrando, e ficava assim olhando pra com um vigia lá embaixo, um lá em cima pra ver se a polícia não vinha né. As polícia às vezes vinha, nós pegava saia tudo correndo pra dentro, aí puxava a mangueira de um lado e eles do outro aí o P. falou: Solta! aí soltou, policial caiu, ele ficou nervoso atirando e nós corria pra um lado.
> NEREIDA – corria pra um lado e pro outro.
> LARA - Entramos na casa de uma mulher assim que ela pendurava concha de feijão, demos de cara na concha de feijão.
> PARANÁ - Conta para eles aquela história lá da prisão, que é legal.
> NEREIDA - Peraí, Aí no outro dia I. que levantava de madrugada pra
> LARA – catar reciclagem.
> NEREIDA - pegar a reciclagem, lá vem ele lá com aquele ro..., só que eles pegaram tomaram e jogaram ali perto de uma várzea. Vem ele com aquele rolo, no, na, "olha, eles tomaram mas não levaram não, isso aqui é nosso, amanhã de madrugada nós vamos de novo". Aí, outra vez, fomos abrir lá. Nós, nós, é, tinha estourado, nós não tava quebrando, nós só íamos arrumar
> LARA - consertar
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 500-507)

O furto de água, na calada da noite, era combinado com ações judiciais para impedir o corte na parte da ocupação onde a estratégia já tinha mostrado seus resultados concretos.

Para Scott, a micro-resistência é um ato intencional do dominado para mitigar ou negar obrigações que lhes são cobradas pelo dominante ou para avançar suas próprias reivindicações em relação às classes superiores (SCOTT, 2002, p. 24). O dominado apresentaria dois discursos: o discurso público, em seu encontro com o dominador, onde adotaria uma postura reverencial, e um discurso oculto, utilizado somente no estreito círculo de confiança do dominado, longe do olhar e dos ouvidos do dominador (Idem).

---

[295] Deferência e conformidade, embora raramente signifiquem uma lisonja servil, continuam a ser posturas públicas dos pobres. Entretanto, a ação de bastidores pode, claramente, apenas externar um teste contínuo de limites (SCOTT, 2002, p. 24).

Como assinala Miguel, as micro-resistências cotidianas não perturbam o discurso público dos dominados diante dos dominadores, mantendo-se os respectivos papeis, sendo, antes, "expressão simultânea da fraqueza dos dominados, que não possuem recursos para o enfrentamento aberto da hierarquia social que os prejudica, e da incompletude de sua adesão à ordem imaginária que legitima o mundo existente" (MIGUEL, 2018, p. 86).

O discurso oculto é uma via de mão dupla, utilizada também pelos dominantes quando fora da vista dos dominados. As táticas dos dominadores para evitar o confronto direto, caso ele não seja interessante em um determinado momento ou sob certas condições, podem incluir a "vista grossa", a dissimulação, a fofoca, a maledicência e a manipulação do tempo. Em relação a este último, um dos mecanismos utilizados para a dominação é o tempo de espera com esperança (BOURDIEU, 2001[296]; AUYERO, 2012[297]), que permite a submissão do dominado ao dominante pela esperança no porvir. Este mecanismo é particularmente importante em nossos estudos no ponto em que abordaremos, na sistematização de experiências, a impotência como uma das faces da opressão (YOUNG, 2011), materializada através das negligências e do adiamento sucessivo ao atendimento das necessidades básicas e urgentes dos moradores das comunidades, produzindo ou reforçando a violência estrutural, em forma de negligência, uma violência pela repartição não equitativa do tempo entre a urgência dos dominados e os ritos impostos pelos dominantes, caracterizando uma violência por omissão continuada.

O pensamento de Scott, embora não se ocupe das experiências coletivas e organizadas de resistência à dominação, nem tenha tal pretensão, traz à luz alguns aspectos das resistências cotidianas, permitindo uma melhor compreensão sobre as motivações autoindulgentes das resistências e o discurso oculto de dominadores e dominados.

É assim que podemos entender como os moradores das comunidades aqui tratadas, perseguindo o sonho da casa própria, lutando contra a implantação de projetos urbanísticos ou

---

[296] "A espera é uma das maneiras privilegiadas de experimentar o poder e o vínculo entre o tempo e o poder - seria preciso arrolar e submeter à análise todas as condutas associadas ao exercício de um poder sobre o tempo dos outros, quer do lado do poderoso (adiar para mais tarde, remanchear, fazer esperar, protelar, contemporizar, diferir, postergar, chegar atrasado, ou, ao contrario, precipitar, atalhar), quer do lado do "paciente"; como se diz no universo médico, um dos lugares por excelência da espera ansiosa e impotente. A espera implica em submissão: mira interessada de uma coisa altamente desejada, ela modifica duravelmente, ou seja, durante todo o tempo em que dura a expectativa, a conduta daquele que está, como se diz, em suspenso pela decisão esperada. Por conseguinte, a arte de "aproveitar o tempo"; de "dar tempo ao tempo"; como diz Cervantes, de fazer esperar, de protelar, mas fazendo esperar, de postergar, mas sem decepcionar de todo, o que poderia produzir o efeito de matar a própria espera, é parte integrante do exercicio do poder". (BOURDIEU, 2001, p. 279).

[297] "Al ser forzados, de manera recurrente, a acomodarse a los dictados del Estado, los pobres urbanos reciben sutiles lecciones de subordinación política" (AUYERO, 2012, p. 29).

pela permanência no território, encontraram projetos coletivos de liberdade, que lhes permitiriam pronunciar o mundo[298] (FREIRE, 1987).

Concordando com Miguel, temos que a resistência coletiva com potencial para combater a violência estrutural e, consequentemente, as exclusões abissais, passa necessariamente pela desnaturalização da ordem vigente, seus processos e mecanismos de dominação, pela construção de um horizonte alternativo; e pela tradução e mobilização dessas resistências cotidianas de índole libertária (MIGUEL, 2018, p. 90).

Entretanto, as resistências cotidianas, via de regra, trazem respostas insuficientes para enfrentamento das exclusões abissais e da violência estrutural, que se desenvolvem dentro de um quadro maior da dinâmica multiescalar e multiterritorial (HAESBAERT, 2017), em que as alianças entre o capital transnacional e os estados tentam materializar, no território, uma concepção de desenvolvimento calcada na racionalidade hegemônica (SVAMPA, 2008), que estabelece uma tensão entre territorialidades (PORTO-GONÇALVES, 2008).

Em outros termos, a resistência local enfrenta forças transescalares, que representam vetores de uma racionalidade hegemônica externa ao local, verticalizada e organizada hierarquicamente (SANTOS, 1999)[299], que tenta impor novas territorialidades, tornando improvável que as resistências cotidianas, espontâneas e desorganizadas, sejam suficientes para deter ou reverter tal dinâmica, considerando o efeito desintegrador de solidariedades produzido por essas forças (Idem).

É no território, "produto de relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados" (HAESBAERT, 2017, p. 120) que verticalidades e horizontalidades materializadas no espaço geográfico se encontram (SANTOS, 1999), gerando o atrito provocado pelo choque de corpos que pretendem ocupar o mesmo tempo-espaço.

O traço comum às lutas desenvolvidas pelos moradores das três comunidades que participaram desse estudo é a forte vinculação do eixo de resistência à permanência no

[298] "Existir, humanamente, é *pronunciar* o mundo, é modifica-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar" (FREIRE, 1987, p. 44).

[299] "As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemónicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta". (SANTOS, 1999, p. 193).

território, ao direito de permanecer, diríamos até ao direito de ser, de afirmar e reafirmar suas identidades no território.

"Voltar ao Morro", "O Pinheirinho é Nosso" e "Banhado Resiste" são ideias-força que expressam esses processos de territorializações criando territorialidades.

Não nos referimos, aqui, à indiscutível indissociabilidade entre conflito social e território (ZIBECHI, 2015, p. 100), já que todo conflito social se desenvolve no território, mas à defesa de uma territorialidade (identidades ensejadas pela apropriação do território, pela territorialização) instituída pela cidadania subalterna, como expressão da íntima relação entre espaço e poder (PORTO-GONÇALVES, 2001, p. 228). Neste sentido, vejamos a reflexão de Formigão, morador do Banhado:

> FORMIGÃO – O Banhado resiste pra gente, é, esse é um slogan né, e é muito forte, porque ele abrange toda a nossa história desde lá dos índios quilombola até agora nesse exato momento, é nossa resistência, nossa luta, a luta pelo direito de permanecer na terra que é nossa, que herdamos dos nossos pais, por isso o Banhado resiste, tá aí assim até hoje e de dois mil pra cá ele acentuou bastante a luta e isso, essa, essa, essa palavra, o Banhado resiste pra nós ela tem um peso muito grande por causa da, da nossa história, a bagagem que a gente traz nas costa. A responsabilidade que a gente de manter essa posição pra que nós e digamos nossos filhos também continue na terra aonde seus pais nasceram e por isso o Banhado resiste (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 659).

Assim, a resistência há de ser considerada não somente em seu viés reativo à agressão do corpo que se recusa a ceder sua posição no espaço, mas como reafirmação de uma identidade preexistente ignorada e vilipendiada, que aspira à re-existência, no sentido em que afirma Porto-Gonçalves,

> a moderno-colonialidade não se inscreveu num espaço vazio de significação mas sim em territórios (natureza+cultura) onde foram conformados padrões cognitivos próprios (Mignolo, 2004: 215). Por isso, mais do que resistência, o que se tem é R-Existência posto que não se reage, simplesmente a ação alheia, mas, sim, que algo pré-existe e é a partir dessa existência que se R-Existe. Existo, logo resisto. R-Existo (PORTO-GONÇALVES, 2008, p. 48).

A produção neoliberal do espaço vem promovendo profundas reconfigurações territoriais no campo e na cidade (ZIBECHI, 2015) avançando vorazmente sobre terras rurais e urbanas no processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2003), provocando atritos e tensões entre territorialidades (PORTO-GONÇALVES, 2001) que possuem lógicas de apropriação distintas.

No caso das comunidades atingidas pelos projetos financiados pelo BID, aqui tratadas, conformam-se territorialidades excludentes (SVAMPA, 2008), eis que, por um lado, há a

pretensão de reconfiguração territorial que viabilize a produção, acumulação e consolidação da inserção da cidade no fluxo de capitais internacionais, enfatizando o valor de troca da cidade mercadoria e de seus ativos; e, por outro, a territorialidade dos moradores afetados por tais projetos, que reafirmam subjetividades preexistentes, a preservação do espaço comum, com ênfase no valor de uso, e forte ancoramento territorial (ZIBECHI, 2015).

Como acentua Zibechi, trata-se de uma luta pela preservação das formas de vidas heterogêneas que se mantém e se expandem graças à resistência dos movimentos sociais ou "de sociedades outras em movimento" (ZIBECHI, 2015, p. 111).

O caráter dinâmico da resistência territorializada protagonizada pelos movimentos sociais ou pela sociedade em movimento (Idem), por vezes, supera os marcos da simples reação ou contraposição a projetos ou iniciativas isoladas, projetando horizontes alternativos com características contestatórias da ordem posta.

A formação desses sujeitos e os recursos que mobilizam é do que trataremos na sequência.

8.1.3 Insurgir: direito à insurgência, direito insurgente e seus protagonistas

> ISA - Eu me, eu me senti muito derrotada. Derrotada, eu fui pra, trabalhar na segunda feira, eu só chorava, porque pra mim foi uma derrota aquilo. Mas por que derrota? Porque as pessoas foram coniventes e não nos deram armas suficientes pra morrer. Pra matar ou morrer. O pessoal do Pinheirinho, pra você ter uma ideia, do Campo dos Alemães, do lado de lá do Pinheirinho, o Campo dos Alemães inteiro, inteiro, pronto pra ir brigar e não tinha condições (Transcrição Roda Geral, Pos. 498).

> CATU – [...] eu tenho certeza que o Pinheirinho, até o Banhado com tudo aprende a, eles acham que no, nos derrotaram de tudo, mas é mentira, eles nos deram força e experiência porque...
> LARA – fortalece
> ISA – fortalece.
> CATU - a gente pode ajudar outros companheiros, pra não passar por isso né?
> FRAN – aham.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 642-646)

> FRAN – [...] Então, é, eu nunca fui pela cabeça do que os outros queria que eu fosse, eu sempre fui determinada pela minha e vendo o lado certo, então isso foi uma coisa que, que me fortaleceu e me fortalece até hoje, eu estou chorando de alegria de saber que nessa luta não existe só eu, nem só os meus companheiros da minha, da minha comunidade, mas que existe vocês também que são fortes que nem eu, que nem eles, só isso.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 661)

8.1.3.1 Direito à Insurgência

Insurgir-se significa rebelar-se em face de um poder constituído, questionar sua legitimidade, discordar, contestar, opor-se a tal poder. A base da insurgência é, portanto, o questionamento do poder. A sua característica principal é a assimetria de forças entre os insurgentes e os detentores do poder questionado.

O termo, frequentemente associado ao campo militar, quando aqui mencionado, designará o conjunto de iniciativas de enfrentamento organizado, de forma coletiva, que questiona a produção neoliberal do espaço e o poder hegemônico que a sustenta, em suas diversas escalas e territorialidades, abrangendo tanto a resistência, quanto a contestação[300].

Norberto Bobbio, na clássica obra *A era dos direitos*, estabelece uma distinção fundamental entre resistência e contestação, partindo de seus contrários: a obediência (atitude passiva) e a aceitação (atitude ativa), respectivamente.

Para Bobbio, resistência e contestação seriam formas de oposição extralegais de deslegitimação, sendo que a resistência, contrária à obediência, representaria a "ruptura contra a ordem constituída, que ponha em crise o sistema pelo simples fato de produzir-se", onde o sistema em si não seja necessariamente posto em questão (BOBBIO, 2004, p. 132). Já a contestação, contrária à aceitação, refere-se a uma atitude crítica que questiona a ordem constituída, sem necessariamente pô-la em crise (Idem).

Assim, se a resistência se expressa, essencialmente, em um ato prático, a contestação "expressa-se através de um discurso crítico, num protesto verbal, na enunciação de um slogan" (Ibidem). Por efeito, pode haver resistência sem contestação, assim como pode ocorrer contestação sem resistência e, ainda, resistência combinada com contestação.

Tratando-se de fenômeno eminentemente político, a insurgência, em sua relação com o direito, pode ser objeto de duas ordens de aproximação: (i) a insurgência como direito em si, ou seja, como objeto de proteção jurídica, conformando um "direito à insurgência (à resistência, à contestação, à revolução) "; e (ii) a insurgência como instituinte de direitos.

[300] A delimitação conceitual apresentada tem o simples objetivo de situar o leitor sobre o tipo de insurgência a que estamos nos referindo, já que nem toda insurgência é contra-hegemônica ou libertária. O exemplo dos movimentos que clamam por "intervenção cívico-militar" (seja lá o que isso signifique) e restauração da ditadura militar no Brasil ou os grupos de supremacistas brancos nos EUA que se insurgem com reivindicações xenofóbicas tendo por alvo negros, judeus e muçulmanos estão longe de representar qualquer enfrentamento à produção neoliberal do espaço e, embora questionem os poderes constituídos, pretendem um aprofundamento ainda maior das exclusões abissais.

Sobre a primeira possibilidade, a incorporação da resistência à ordem jurídica como um direito (e como uma proibição), o direito de resistência (*lato sensu*) encontra previsão expressa em algumas ordens jurídicas, como na Lei Fundamental da Alemanha[301], onde o cidadão está autorizado a resistir contra qualquer um quando, havendo subversão da ordem nela contida, não existirem outros meios.

A Constituição de El Salvador, de 1983, foi além, estabeleceu o dever de insurreição em determinadas hipóteses:

> Art. 87.- É reconhecido o direito do povo à insurreição, com o único objetivo de restaurar a ordem constitucional violada pela transgressão das normas relativas à forma de governo ou do sistema político instituído, ou por graves violações de direitos consagrados nesta Constituição. O exercício desse direito não produzirá a revogação ou reforma desta Constituição, e se limitará a afastar os funcionários infratores conforme necessário, substituindo-os temporariamente até que sejam substituídos na forma estabelecida nesta Constituição. As atribuições e competências que correspondem aos órgãos fundamentais estabelecidos nesta Constituição, não podem ser exercidas em nenhum caso pela mesma pessoa ou por uma única instituição.
> Art. 88.- A alternância no exercício da Presidência da República é essencial para a manutenção da forma de governo e do sistema político instituídos. A violação desta norma força a insurreição (REPUBLICA DE EL SALVADOR, 1983, livre tradução)[302].

Também a Constituição portuguesa, de 1976, embora em âmbito mais restrito, reconhece o direito à insurreição e à resistência (artigos 7º, 3; e 21º)[303].

Segundo Bobbio, a constitucionalização do direito de resistência na modernidade decorreu da instauração do Estado liberal com a incorporação formal dos direitos contestatórios da burguesia, em oposição à velha ordem absolutista, onde o Estado e Igreja tolhiam as liberdades da incipiente classe social, seja pelo abuso de poder, seja pelo déficit de legitimação

---

[301] Artigo 20
[Princípios constitucionais – Direito de resistência]
[...] (4) Contra qualquer um, que tente subverter esta ordem, todos os alemães têm o direito de resistência, quando não houver outra alternativa.

[302] "Art. 87.- Se reconoce el derecho del pueblo a la insurrección, para el solo objeto de restablecer el orden constitucional alterado por la transgresión de las normas relativas a la forma de gobierno o al sistema político establecidos, o por graves violaciones a los derechos consagrados en esta Constitución. El ejercicio de este derecho no producirá la abrogación ni la reforma de esta Constitución, y se limitará a separar en cuanto sea necesario a los funcionarios transgresores, reemplazándolos de manera transitoria hasta que sean sustituidos en la forma establecida por esta Constitución. Las atribuciones y competencias que corresponden a los órganos fundamentales establecidos por esta Constitución, no podrán ser ejercidos en ningún caso por una misma persona o por una sola institución" (REPUBLICA DE EL SALVADOR, 1983).
Art. 88.- La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección.

[303] Art. 7º. [...] 3. Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão.
Art. 21º. (Direito de resistência) Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.

(BOBBIO, 2004, p. 133-137). Contra o abuso de poder, o controle ocorreria com a separação de poderes e instituição do Estado de Direito, promovendo a subordinação de todo poder estatal ao império da lei (Idem). Contra o déficit de legitimação, outros dois mecanismos seriam instituídos: a constitucionalização da oposição, permitindo a formação de um contrapoder, e a investidura popular dos governantes, permitindo uma espécie de insurreição controlada de tempos em tempos, através do sufrágio universal (Ibidem).

O estabelecimento de limites ao exercício do direito de insurreição/resistência e sua incorporação às ordens jurídicas permitiram disciplinar as manifestações contrárias à ordem estabelecida, promovendo a estabilidade do sistema, a partir da previsibilidade dos mecanismos jurídicos de controle, mantendo a esperança em uma saída institucional que não implicasse em uma ruptura total da ordem estabelecida.

No ordenamento jurídico nacional, o direito de resistência também encontra expressa previsão em algumas passagens da Constituição Federal e legislação infraconstitucional, como a objeção de consciência (artigos 5º, VIII e 143, § 1º, da Constituição Federal), o Direito de Greve (art. 9º da Constituição Federal) e a legítima defesa (art. 25 do Código Penal). Há também sua criminalização, tais como as previsões contidas nos artigos 329 e 330 do Código Penal que regulam os crimes de resistência e desobediência (BRASIL, 2011).

8.1.3.2 Direito Insurgente e sujeitos coletivos

Um aspecto central a se considerar sobre o direito de resistência é que se trata de um direito dependente, vinculado à realização de outro direito com hierarquia superior, já instituído, mas sonegado, ou a um direito ainda por instituir, ou seja, a insurgência como instituinte de direitos.

A tradução jurídica do direito de re-existência tem na dignidade humana, núcleo axiológico de toda ordem jurídica, um dos fundamentos morais mais relevantes para justificar o direito à insurreição.

Neste sentido, a defesa dos direitos humanos[304] surge como um dos fundamentos mais potentes para legitimar o caráter instituinte de direitos pelo exercício do direito de resistência,

[304] Não se pode deixar de observar que a ambivalência do termo permite a captura do discurso de defesa dos direitos humanos pelo neoliberalismo para justificar intervenções militares, sanções econômicas e intervenções políticas em Estados-Nações independentes, como os bloqueios à Cuba, Venezuela e a intervenção militar no Iraque. O fenômeno é tratado por Herrera-Flores (2000) e outros autores como inversão ideológica dos direitos humanos (DUSSEL, 1993).

considerado como um pré-direito, ou um direito a ter direitos, erguido sobre um consenso acerca de um "mínimo ético ínfimo" (RICOBOM; PRONER, 2018).

Sob este aspecto, incontornável o pensamento de Joaquin Herrera Flores em sua crítica à racionalidade liberal contida em sua teoria complexa dos direitos humanos, onde propôs a reinvenção dos direitos humanos.

Para Herrera-Flores, o direito resulta de um processo dinâmico de confrontação de interesses, nunca como resultado neutro de uma decisão arbitrária do poder, sendo que os seres humanos não precisam de direitos, mas de vida digna, ou seja, da satisfação de suas necessidades (HERRERA-FLORES, 2000, p. 27-31).

Os direitos fundamentais estariam, portanto, conectados à satisfação dessas necessidades que são indissociavelmente relacionadas a três direitos básicos:

> [...] direito à integridade corporal (contra todo tipo de torturas; mortes violentas, mortes evitáveis ...); - direitos a satisfação das necessidades (direitos sociais, econômicos ...); - direitos de reconhecimento (de gênero, étnicos, culturais, definitivamente, direitos de diferença) (Idem).

A visão complexa dos Direitos Humanos em Herrera-Flores aponta para uma racionalidade de resistência, que busca uma síntese universal das diferentes opções frente aos direitos, como um *a posteriori*. Que não renega o valor das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas ou de gênero. Que não considera o universal como um ponto de partida ou um campo de desencontros, ao assentar que "deve se alcançar o universal após um processo conflitivo, discursivo, de diálogo ou de confrontação em que cheguem a romper-se os preconceitos e as linhas paralelas[305] (id. p. 55).

O único essencialismo válido para uma visão complexa da realidade seria o de proporcionar condições para o desenvolvimento das potencialidades humanas, criando-se um poder constituinte difuso que se componha de generalidades compartilhadas a que se chegaria, sem pressuposições ou pré-juízos.

A racionalidade de resistência conduziria a um universalismo de contrastes, de entrecruzamentos, de mesclas, não sendo nem particularista nem multicultural, mas intercultural, pois toda prática cultural seria um sistema de superposições entrelaçadas, não meramente superpostas. Visa a relação e não a sobreposição. (Ibidem).

---

[305] A referência às linhas paralelas insere-se na crítica aos particularismos que se transformam em universalismos: "A causa del imperialismo de lo universal a priori han surgido voces que exigen una vuelta a lo local como reacción comprensible frente a los desmanes y abusos de tal colonialismo conceptual. Sin embargo, el localismo también se ahoga frente a la pluralidade de interpretaciones y, a su modo, también construye outro universalismo, **un universalismo de rectas paralelas** que sólo se encontrarán en el infinito del magma de las diferencias culturales" (HERRERA-FLORES, 2000, p. 150. Grifo no original)

Este entrecruzamento permite a inserção dos direitos em seus contextos, vinculando-os aos espaços, com base em uma prática híbrida e antissistêmica, uma prática criadora e recriadora de mundos, atenta às conexões entre as coisas e as formas de vida.

Segundo Herrera-Flores,

> Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Tampouco são produtos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, permitindo-nos abrir espaços de luta e de reivindicação (HERRERA-FLORES, 2000, p. 56).

A morte prematura de Herrera-Flores[306] deixou alguns diálogos inconclusos, havendo um campo de convergência entre a teoria complexa dos direitos humanos e o pensamento decolonial.

As principais convergências referem-se à racionalidade da resistência, à crítica à colonialidade do saber e do poder e à proposta de interculturalidade, que "conecta-se com a proposta de transmodernidade e pensamento de fronteira de Enrique Dussel e Walter Mignolo" (CASTILHO, 2013, p. 152).

A racionalidade da resistência como instituidora de direito pressupõe a atuação de sujeitos coletivos que questionam o poder político instituído, através de uma práxis de libertação, que se desenvolve, num primeiro momento, como luta negativa, desconstitutiva do instituído e, num segundo momento, como luta positiva de construção do novo (DUSSEL, 2007, p. 116).

Portanto, os sujeitos coletivos a que nos referimos constituem o que Dussel designa por "comunidades das vítimas" que adquiriram consciência de serem vítimas excluídas do sistema de direito instituído, uma negatividade vivida como "falta de direito a" transformada em "novo direito a" (DUSSEL, 2007, p. 150).

Essa subjetivação coletiva instituinte, historicamente associada à luta de classes e protagonizada pelas representações do movimento sindical, encontrou na ascensão ao poder de governos de esquerda na América Latina, no início deste século, uma séria crise de deslegitimação.

No caso do Brasil, a cooptação de lideranças para os quadros burocráticos do Estado e o alinhamento de parte do movimento sindical às políticas governamentais[307], geralmente

[306] Joaquín Herrera Flores faleceu em 02 de outubro de 2009, com 53 anos de idade.

[307] Ainda durante o governo Lula, Zibechi alertava: "É preciso entender que não se trata de uma questão de maldade intrínseca do projeto da esquerda, nem de alguma especial aversão de seus dirigentes ao movimento popular. O divórcio entre a esquerda eleitoral e os movimentos não tem solução. Na primeira há demasiados interesses materiais e cumplicidades com o aparato estatal para pensar que ainda é possível uma mudança, exceto se os de

associadas à ortodoxia neoliberal, produziu um vazio que viria a ser ocupado por movimentos heterogêneos, cedendo o protagonismo, no campo da luta contra-hegemônica, a novos sujeitos coletivos em movimento, designados por Zibechi como os "sem" (sem-teto, sem-trabalho, sem-terras, sem-direitos ...) (ZIBECHI, 2015)[308].

Não obstante este alinhamento, os sujeitos coletivos que protagonizaram a resistência às políticas públicas de desfavelização que compõem este estudo, representados por integrantes de movimentos sociais legitimados pelas comunidades e reconhecidos pelo poder público, relatam o suporte das entidades sindicais às suas lutas, demonstrando uma aliança entre os setores populares, fato bastante evidenciado no caso do Pinheirinho, em sua aliança com o Sindicato dos Metalúrgicos (entidade cujos dirigentes não se alinhavam politicamente ao governo federal), mas presente também nas comunidade do Banhado e Nova Tatetuba:

> PARANÁ - Tinha assim, tinha umas coordenação que levava o pessoal pra porta de fábrica. Então como a gente fazia essa essa troca de... essa troca, até um tempo depois passou a ser, e nós paramos. Nós ia até as portas das fábricas, fazia as greves, em compensação o sindicato ajudava a gente.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 471)
>
> JOSÉ – Uma outra coisa também que a gente tomou pra organização política do bairro, a gente vem sendo ajudado há muito tempo pelo Sindicato dos Químicos, há uns dois anos? Antes até, né?
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 290-291)
>
> CATU – nos deram a estrutura política e o, a estrutura assim, financeira de alimentação, essas coisas foi a igreja e os sindicatos, né?
> FRAN – os sindicatos, o sindicato dos alimentos.
> CATU – olha, era muita, né, no, era muita, era muita cesta básica todo dia.
> FRAN – era.
> ISA – Todo dia. Pão, né?
> CATU – é.
> ISA - Tinha um cara que entregava pão.
> CATU – é, quem foi que nos levava água?
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 554-561)

Essas alianças, apesar de instituídas no marco de uma desorientação do movimento sindical, capturado por um projeto de poder, que, ao mesmo tempo em que apostava na retórica da disputa, enfraquecia e abandonava suas bases, promovendo o que Zibechi denomina de tripla desarticulação dos movimentos (ideológica, política e organizativa) (ZIBECHI, 2015, p. 146), tiveram um papel importante nas lutas locais desenvolvidas pelas três comunidades de São José

baixo ganharem força suficiente para que o de cima não possuam. A esquerda eleitoral não é inimiga dos movimentos, mas seu acesso ao poder estatal pode causar um dano irreparável se os movimentos não tiverem ganhado suficiente autonomia material e política" (ZIBECHI, 2015, p. 148).

[308] Esse vazio abriu espaço também para que setores reacionários aumentassem sua influência sobre a população, efeito sentido até os dias atuais em toda América Latina.

dos Campos, a partir da conformação de uma rede de apoio que permitiria reduzir a assimetria de forças.

O apoio de algumas lideranças religiosas e a alusão ao refúgio nas igrejas nos momentos das desocupações forçadas (estratégia adotada tanto na Nova Tatetuba quanto no Pinheirinho), indicam uma forte relação entre o movimento social, as religiões e suas instituições, especialmente a igreja católica e igrejas evangélicas (majoritariamente neopentecostais) localizadas no interior das comunidades.

Os relatos apresentados nas rodas de conversa demonstram que essa relação do movimento social com os líderes religiosos era ambígua, mas estável, situação bem capturada pela fala de Lara:

> LARA - [...] às vezes você chamava no portão, rapidinho, você, chamava "Ah vamo para uma passeata?" daí o crente falava "Nossa, mas o pastor não permite que a gente faça passeata, né?"
> JOÃO - Pastor fala que tem que ser homem manso.
> PESQUISADOR 1 – homem manso.
> LARA - É, vamos pra porta de fábrica... o pastor não... mas eu falava: "tá bom, o pastor não permite que você vá pra uma passeata, que você vá pra porta de fábrica mas ocupar terra o seu pastor permite, né?". Daí onde que era isso.
> PARANÁ – a igreja que seu pastor tá pregando aí é a igreja da ocupação.
> JOÃO – aí, eles tem argumento, né, eles falam assim, todo ouro é do Pai, né?
> CLODOALDO – Eu entrava com meu argumento, "Pô, eu sou evangélico, cara, eu vou também".
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 728-734)

Na medida em que religiões e movimento social pretendem, cada um a seu modo, proporcionar explicações convincentes do mundo[309], disputando as leituras da realidade e as soluções para superação das injustiças e busca da felicidade, muitas vezes de forma antagônica, era de se esperar que houvesse o relato de um número grande de conflitos entre as lideranças religiosas e as lideranças do movimento social, o que não se confirmou em nossos estudos. Pelo contrário, os relatos dos participantes das rodas de conversas informaram uma relação harmoniosa e de cumplicidade entre as lideranças religiosas cristãs e o movimento social, situação compreensível se considerado o fato de que a maior parte das lideranças que participaram das rodas de conversas são vinculadas a denominações religiosas pentecostais e neopentecostais[310] ou à igreja católica.

---

[309] Para Bourdieu, a Igreja contribui para o reforço simbólico da manutenção da ordem política, (i) naturalizando, por uma "legitimação suprema", a estruturação política; e (ii) ao usar a autoridade religiosa para combater, no terreno simbólico, as tentativas de subversão da ordem simbólica. (BOURDIEU, 2007).

[310] Embora não constitua objeto do presente estudo, é necessário traçar, ainda que de forma bem sucinta, a distinção entre as igrejas pentecostais e neopentescostais, consideradas as diferentes concepções e práxis resultantes da abertura do campo pentecostal. O pentecostalismo, cuja origem está associada ao famoso Avivamento da Rua Azuza, em Los Angeles, de 1906, na Igreja Metodista Africana, liderada por William J. Seymour, promoveu um

Já em relação às religiões de matriz africana, o quadro é inverso, havendo relatos de atritos, discriminação e perseguições sofridas por integrantes dessas religiões nas comunidades do Banhado e Pinheirinho:

> [...] existe alguma discriminação das religiões em relação aos moradores do Banhado?
> JOSÉ – Existe, acho que existe sim.
> OLIVEIRA – Não.
> MARIA – Não existe não, [...]. Só macumba.
> JOSÉ – Não, depende de qual religião.
> MARIA – Só a macumba.
> JOSÉ – Então, mas é religião.
> PESQUISADOR 1 – Vamos lá, um de cada vez...
> OLIVEIRA – Vamo lá...
> MARIA – Ninguém gosta de macumba.
> OLIVEIRA – Eu como conhecedor da palavra de Deus, é, eu não aceito, eu não aceito, mas respeito, espírita é o que mexe as coisa lá, a partir do momento que não provém de Deus, eu não aceito mas eu respeito, em nenhum momento eu critico, [...] me conhece, então vamo supor assim, eles lá eu aqui, não é porque eu não aceito, mas eu vou falar com a minha opinião, cada um respeita o que acha que deve...
> JOSÉ – O que é melhor pra ele.
> OLIVEIRA – Que é melhor pra ele, porque vamo supor assim, não é porque, não é porque eu sou um conhecedor da palavra de Deus, porque ele é budista, ele é macumbeiro, que ele é isso que ele é aquilo que eu critico a posição dele e eu, em cima das suas palavras, nós moradores, eu não vi ainda é crítica, só que vamo supor assim, tem as pessoas que não apoia só que respeita, eu não vejo como crítica, eu vejo como não apóio e não concordo.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 1048-1060)

> JOÃO – eu tenho um relato pra fazer disso. O coordenador da nossa época, que Deus o tenha, [...], ele era um cara é, um cara bem engessado, assim bem conservador. Apesar de ser do movimento de moradia e tudo...
> PARANÁ – bem conservador.
> JOÃO - ...mas era um cara difícil de você entrar na mente dele. É, e eu lembro que tinha um terreiro lá, é, e eles perseguiram muito esse pessoal do terreiro. Muito. "Não, que não pode ter macumba e não sei o quê mais lá. Isso não, não, tá incomodando", mas tá incomodando nada! É que o pessoal tem medo do, do...
> PARANÁ – o menino que tá no Pinheirinho até agora, tá, tem, tá, tá o terreiro lá.
> JOÃO – é, né,

sincretismo com religiões de matriz africana, a partir da democratização da palavra, acessível ao fiel, a partir de então, sem qualquer mediação; democratização de acesso ao espírito santo; e instituição de um *ethos* de negação do mundo (o mundo que importa é o que vem depois da morte, o reino de Deus). O neopentescostalismo, surgido no final dos anos 1970, promove uma ruptura teológica com o *Ethos* da negação do mundo, substituída pela aceitação do mundo e pela doutrina da prosperidade (FERNANDES, 2017). Para Abreu, "as conexões entre neoliberalismo e neopentecostalismo pode ser observada em vários aspectos: 1) na capacidade que este tem em otimizar as diferenças, ao incorporar elementos de outras religiões e culturas; 2) a constante readaptação; 3) o funcionamento como empresa (há uma matriz que passa diretrizes para as filiais); 4) e para compor o capital humano, exige-se do fiel o mesmo que o novo "espírito" neoliberal demanda, que o indivíduo seja cada vez mais desprendido, corajoso e audacioso" (ABREU, 2017, p. 31).

> PESQUISADOR 1 - tem?
> JOÃO - ... o pessoal tem medo da Mística que existe a respeito da das religiões de matriz africana, e a gente é uma América sobretudo católica, então as pessoas não entendia aquilo. E esse cara, ele perdeu o barraco por causa do, do baque, cara.
> PARANÁ – ah é?
> JOÃO - Ele deu um jeito de, de... sabe, de fazer o cara parar o baque, sumir, o cara...
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 370-378)

A essa complexa trama que forma a rede de apoio à luta das comunidades não se pode deixar de acrescentar a relação desses sujeitos com os representantes do tráfico de drogas. O tema foi evitado pelos moradores do Banhado, tratado com cautela pelos moradores do Pinheirinho e abordado abertamente pelos moradores da Vila Nova Tatetuba[311].

A presença do tráfico nas comunidades e as sociabilidades engendradas pelo compartilhamento do território formam territorialidades estranhas, atravessadas por circuitos econômicos superpostos e entrecruzados (TELLES, 2011), com incidência de inter(i)legalidades, orientadas por um regime político-jurídico peculiar, baseado em uma lógica heterotópica transescalar e em uma normatividade inquestionada pelas subjetividades insurgentes instituintes. Em termos mais diretos, pode-se afirmar que há insurgência em face da ordem estatal, mas não em relação à ordem não-estatal, estabelecida pelo tráfico. Somente os remanescentes da Vila Nova Tatetuba assumiram o tráfico de drogas como uma dimensão relevante para a construção do projeto coletivo a que se dedicaram.

Nessas porções territoriais onde se desenvolvem as atividades de comércio de drogas, perfeitamente identificadas e respeitadas por todos os que lá convivem ou frequentam, vigora uma pretensão de invisibilidade, forjando uma normalidade que permite o compartilhamento do território, via de regra, sem maiores conflitos entre as atividades relacionadas ao tráfico e os moradores. Uma convivência assentada em códigos rígidos, que, por um lado, tende a ponderar o medo da represália e, por outro, o cálculo da racionalidade empresarial[312], já que o conflito com a comunidade atrapalha os negócios.

---

[311] Os representantes do Banhado somente fizeram alusão ao tráfico para denunciar a atuação abusiva da polícia no bairro, em contextos onde foram acusados ou ameaçados de indiciamento por tráfico ou associação para o tráfico. Os representantes do Pinheirinho mencionaram um episódio de conflito com o tráfico em função de construção em locais não permitidos pela coordenação, ressaltando, entretanto, que a convivência era pacífica, havendo um acordo tácito de não interferência do movimento social nos assuntos e atividades do tráfico e vice-versa. Já os moradores da Vila Nova Tatetuba não só se referiram reiteradas vezes à atividade do tráfico no Morro do Regaço, e o seu translado para o Jardim São José 2, como apontaram como uma das razões principais de não adesão à proposta de reassentamento teria sido a perspectiva de aprofundamento da convivência em território completamente dominado por traficantes.

[312] A racionalidade empresarial de concorrência e não competição (eliminação dos rivais) foi analisada por Gabriel Feltran em seu estudo sobre o PCC: "Não há, no PCC, uma porcentagem do lucro, ou dos negócios, a dividir com

As redes de relacionamentos internos também sofrem outros impactos decorrentes do processo de encarceramento massivo/seletivo que atinge parte da população desses núcleos habitacionais, situação muito evidenciada na comunidade do Banhado, produzindo, muitas vezes, o aumento da vulnerabilidade, principalmente das mulheres que têm seus companheiros privados de liberdade, sujeitando as famílias a uma maior pressão para saída do bairro (ameaça de destituição do poder familiar), à violência policial e à estigmatização e criminalização generalizada da comunidade, em uma espécie de extensão das penas aos familiares, como pode ser percebido na fala de Formigão:

> FORMIGÃO – Ali no Banhado ali doutor Jairo, a polícia, a atuação da polícia ali é a seguinte, eu lembro até agora há muito pouco tempo atrás, chegou um aparato grande assim só de BAEP, de guarnição de quatro, não tinha carro pequeno, só de guarnição de quatro, aí eles desceram, tinha feminina no meio.
>
> MARIA – Ah, eu tava com você FORMIGÃO.
>
> FORMIGÃO – Aí as feminina encostaram tudo assim na minha cerca ali, encostaram ali e ficou um pouco do masculino também e um pouco desceu lá pra baixo, aí um dos policial masculino falou pra feminina, a feminina falou pra ele assim, mas, porque nós precisa, precisa isso, só porque é uma comunidade? Ele falou pra ela assim, não aqui todo mundo é conivente, a gente tem que chegar e agir desse jeito, entendeu? Então...
>
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 555-557)

Esboçado este quadro geral e bastante sintético da rede de apoio, sociabilidades e territorializações que envolvem os sujeitos coletivos que se insurgiram em face da política de desfavelização e sua subjacente lógica de produção neoliberal do espaço, é importante nos voltarmos para a tradução das insurgências na efetiva produção de direitos e incorporação destes direitos ao direito oficial.

Como assinalado ainda há pouco, a atuação de sujeitos coletivos que questionam o poder político instituído, através de uma práxis de libertação, envolve um momento desconstitutivo do instituído e, num segundo momento, como luta positiva de construção do novo (DUSSEL, 2007, p. 116).

---

a fraternidade. Se outras facções funcionam assim, no PCC a lógica econômica dos negócios de cada irmão é autônoma em relação à organização política e à economia interna. É por isso, fundamentalmente, que seu poder e crescimento é tamanho. Desse modo o PCC se expande numa velocidade tão maior que outras organizações criminais. Se para o Comando Vermelho ou a Família do Norte crescerem é preciso dominar territorialmente um lugar e expulsar todos os outros empresários criminais rivais, para o PCC basta negociar com cada um deles uma ação conjunta" (FELTRAN, 2018, p. 84).

As experiências das comunidades do Banhado e do Pinheirinho institucionalizaram direitos que projetaram seus efeitos para além da escala local, atingindo um nível transnacional, no caso do Banhado, e Nacional, no caso do Pinheirinho.

A resistência dos moradores do Banhado, exercida, entre outros instrumentos, através da mobilização do "direito interno" da instituição financeira internacional, invocando a necessidade de que suas políticas operacionais fossem levadas a sério, obrigou a diretoria do BID a adotar as sete recomendações formuladas pelo MICI, resultante da auditoria realizada na fase de verificação de observância.

A maior parte das recomendações referiam-se ao aprimoramento dos mecanismos de análise de futuros projetos ou ao próprio Programa de Estruturação Urbana, instrumento jurídico-político que viabilizara financeiramente a política de desfavelização no município. Entretanto, uma das recomendações efetuadas pelo MICI resultou na produção de uma norma interna, regulamentando a atuação dos técnicos do banco em casos de remoções forçadas, medida que, em tese, pode beneficiar todas as comunidades atingidas pelos projetos financiados pelo BID, em todos os países mutuários.

Figura 87 - Quadro com informe da Administração do BID sobre as recomendações do MICI no âmbito do Programa de Estruturação Urbana (2018).

ANEXO I
INFORME FINAL DE AVANCE SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID PARA ABORDAR LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL MICI EN SU INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PROGRAMA DE ESTRUCTURACIÓN URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Recomendación del MICI	Acción propuesta del BID	Fecha prevista de cumplimiento	Situación
Publicar en el sitio virtual del Banco todos los documentos de divulgación obligatoria para el Programa, preferentemente en idioma portugués.	Publicar los documentos del programa São José dos Campos en los sitios virtuales del Banco.	Tercer trimestre de 2017	Finalizada
Dar a conocer a la población, de la forma que se considere más oportuna, que el reasentamiento de las familias del Banhado y la construcción de la Vía del Banhado ya no están siendo financiados por el BID.	Enviar una carta formal a los líderes de la comunidad para informar que el reasentamiento de las familias del Banhado y la construcción de la Vía del Banhado ya no están siendo financiados por el BID.	Primer trimestre de 2018	Finalizada
Distribuir el Informe de Verificación de la Observancia MI-21-6 entre el personal del Banco, con especial foco en aquéllos involucrados en el diseño, ejecución y supervisión de operaciones.	Organizar talleres con personal de operaciones y deliberar los hallazgos contenidos en el informe de verificación de la observancia.	Segundo trimestre de 2017	Finalizada
Explicitar en los lineamientos de aplicación de la Política de Acceso a Información el carácter obligatorio de divulgación pública de los planes de reasentamiento en todas las operaciones que involucren reasentamiento involuntario, así como el requisito de temporalidad de la divulgación de los mismos.	Lanzar una nueva funcionalidad en Convergencia para la divulgación de documentos ambientales y sociales.	Segundo trimestre de 2017	Finalizada

Recomendación del MICI	Acción propuesta del BID	Fecha prevista de cumplimiento	Situación
Establecer, en los casos de retrasos significativos en la ejecución de proyectos que impliquen reasentamiento, procedimientos claros para anticipar necesidades e implementar de manera expedita acciones de mitigación que incluyan entre otras, la diseminación de información oportuna a las poblaciones objeto del reasentamiento y la actualización de diagnósticos y cualquier revisión y/o ajuste a los planes claves de gestión ambiental y social de la operación, conforme sea necesario.	Incluir información sobre reasentamientos involuntarios en la aclaración técnica que ESG está preparando para los especialistas del BID.	Segundo trimestre 2018	Finalizada. Se ha elaborado un lineamiento operativo interno sobre desplazamientos físicos y económicos.
Asegurar la disponibilidad y divulgación de las Políticas Operativas Pertinentes en los cuatro idiomas oficiales del Banco.	Traducir las políticas operativas pertinentes al portugués (cuarto trimestre de 2017) y al francés (primer trimestre de 2018) y publicarlas en el sitio virtual del Banco.	Segundo trimestre 2018	Finalizada
Instruir a la Administración para garantizar el acceso expedito y directo por parte del MICI a todos los archivos operativos pertinentes a su mandato.	Proporcionar acceso por parte del MICI a todos los archivos operativos pertinentes a su mandato.		Finalizada

Fonte: BID, 2018.

No caso da resistência dos moradores do Pinheirinho, de maior repercussão nacional e internacional, pode-se extrair que a norma contida no art. 565 do Código de Processo Civil foi diretamente inspirada no episódio, como afirmou o autor da proposta, deputado Paulo Teixeira, do Partido dos Trabalhadores:

> P – Após o episódio de Pinheirinho, em São Paulo, o senhor avaliou que houve uma excessiva "judicialização" do caso em detrimento da negociação com os agentes de Estado. De que forma o relatório do senhor evitará a repetição de casos como esse?
> R – A gente está colocando a exigência de uma audiência prévia em ações possessórias coletivas. Nesses casos, o juiz tem que chamar a prefeitura, o governo do estado, o governo federal… Se é um conflito agrário, tem que chamar o Incra [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] para dar uma solução. É uma maneira de resolver o conflito por meio da adoção de políticas públicas (PT NA CÂMARA, 2013).

A tradução jurídica das conquistas que permitiram o controle do conflito pela expansão de direitos, a partir das lutas de resistência das três comunidades, pode ser resumida no Quadro 6, abaixo, no qual podemos constatar a produção de normas jurídicas de incidência e impacto local (em Rosa), nacional (Azul) e Transnacional (Verde), diretamente resultantes das lutas aqui retratadas.

Quadro 6 - Direitos instituídos

Banhado	**Vila Nova Tatetuba**	**Pinheirinho**
- Deliberação da Diretoria do BID - Retirada da Via Banhado do portifólio de obras elegíveis para o Programa de Estruturação Urbana Nota Técnica, Regulamentando as diretrizes operacionais para reassentamentos involuntários em projetos financiados pelo BID. Lei nº 9.258, de 5 de maio de 2015. Institui o Programa Municipal de Compra Assistida, e dá outras providências. Decreto nº 16.578, de 21 de setembro de 2015. Estabelece os parâmetros para seleção e priorização dos beneficiários do Programa Municipal de Compra Assistida exclusivamente para os moradores do Jardim Nova Esperança e da Concha do Banhado, e dá outras providências.	Portaria n° 225, de 6 de setembro de 2016. Secretário do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Autoriza a doação com encargo ao Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, do imóvel de propriedade da União, com área de 6.546,51 m2, situado na Rua Mário Cesare Porto, Loteamento denominado Jardim Brasília, naquele Município, inscrito sob o RIP SPIU net n° 7099.00613.500-2 e devidamente registrado na Matrícula n° 230.394, Livro n° 2, do 1º Oficial do Registro de Imóveis e Anexos de Sào José dos Campos/SP Lei nº 9.859, de 17 de dezembro de 2018. Desafeta a área que especifica e autoriza o Município a doar trinta e quatro unidades habitacionais de interesse social aos seus ocupantes, localizadas no Loteamento Jardim Brasília, e dá outras providências Lei nº 10.078, de 26 de dezembro de 2019. Altera a Lei n. 9.859, de 17 de dezembro de 2018, que Desafeta a área que especifica e autoriza o Município a doar trinta e quatro unidades habitacionais de interesse social aos seus ocupantes, localizadas no Loteamento Jardim Brasília, e dá outras providências.".	Lei n°. 8598/12 de 31 de janeiro de 2012. Institui o Aluguel Social e o Auxílio-Mudança, autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Governo do Estado de São Paulo, e dá outras providências. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. Decreto nº 16.580, de 22 de setembro de 2015. Institui como de interesse Social o empreendimento imobiliário denominado Pinheirinho dos Palmares II, localizado na Avenida João Rodolfo Castelli, Putim, e dá outras providências. Decreto nº 17.036, de 3 de junho de 2016. Dispõe sobre convalidação de documentos para preenchimento de vagas habitacionais no Empreendimento Pinheirinho dos Palmares II, e dá outras providências. Decreto nº 17.075, de 27 de junho de 2016. Estabelece regras para hierarquização de lista reserva de suplentes ao Empreendimento Habitacional Minha Casa Minha Vida Pinheirinho dos Palmares - Casa Paulista, em cumprimento ao artigo 3° do Decreto n. 17.036, de 3 de junho de 2016, com suas alterações. Decreto nº 17.252, de 25 de outubro de 2016. Cria a Escola Municipal de Ensino Fundamental Pinheirinho dos Palmares na Rede de Ensino Municipal, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se pode ver, a maior parte dos direitos instituídos, incorporados formalmente à ordem jurídica, referem-se ao atendimento habitacional provisório ou definitivo dos moradores afetados pela política de desfavelização, com destinatários certos e nível de abrangência local. Tais direitos, conquistados no desenrolar dos conflitos, têm uma relevância indiscutível para o desenvolvimento das resistências locais. No entanto, as alterações da legislação processual civil e a normatização da implementação das políticas operacionais pela instituição financeira, projetaram seus efeitos muito além das subjetividades instituidoras.

Mas, retomando Herrera-Flores, os seres humanos não precisam de direitos, precisam de vidas dignas. Assim, a produção legislativa e institucionalização do direito conquistado demonstra apenas uma faceta da produção popular do espaço que, nos três casos, conforme veremos na sistematização de experiências, mais adiante, em diversos graus, espectros e níveis de abrangência, passou por um planejamento de base insurgente.

O comitê gestor do reassentamento do Pinheirinho (ponto de controle), a comissão mista no caso da Vila Nova Tatetuba e o Plano Popular do Banhado, construído à margem dos órgãos oficiais, são indícios suficientemente sólidos de que a atividade planejadora esteve presente e ocupou um papel central no desfecho (sempre até-agora) dos conflitos aqui retratados.

8.2 O Planejamento Insurgente

Segundo O'Brien (2014) as origens do planejamento insurgente podem ser associadas à noção de advocacy planning, desenvolvida por Davidoff, em 1965, no artigo intitulado *Advocacy and Pluralism in Planning*, onde questiona o monopólio estatal do planejamento, estabelecendo bases para uma "justa" disputa de agendas.

Inspira-se ainda, em princípios da teoria do planejamento radical, na linha do sustentado por Grabow and Heskin (1973), que questionava o papel do Estado no planejamento e a legitimidade do técnico planejador para definir os destinos da comunidade, com base numa hierarquia de saberes.

Friedmann situa o planejamento insurgente dentro da tradição utópica do planejamento, "historicamente fundamentado em lutas emancipatórias específicas"[313] (FRIEDMANN, 2011, p. 149, livre tradução) não diferindo, em sua essência, segundo ele, do planejamento radical.

O planejamento radical, ao questionar o planejamento tecnocrático, postulava a inclusão

[313]"I wanted it to be understood that utopian thinking, at least so far as planners are concerned, is historically grounded in specific emancipatory struggles" (FRIEDMANN, 2011, p. 149).

da cidadania nos espaços institucionais de decisão, numa perspectiva descentralizadora e libertária, mas, ao mesmo tempo, reservava ao planejador um papel de destaque[314].

Para além da tutela da cidadania, o planejamento insurgente seria processo e produto da cidadania insurgente, que utiliza, mas também transcende, transgride e se contrapõe ao direito posto e à ordem estabelecida, sendo insurgente por desafiar as relações de poder existentes (SANDERCOCK, 1998).

A relação entre cidadania e planejamento insurgentes encontra largo desenvolvimento na literatura (para citar alguns: SANDERCOCK, 1998; FRIEDMAN, 2011; MIRAFTAB, 2016; HOLSTON, 2016), tendo como ponto em comum a identificação da necessidade de (re) politização do planejamento e radicalização da democracia para estabelecimento e manutenção de uma cidadania urbana substantiva.

A cidadania insurgente desafia a cidadania entrincheirada, beneficiária de um "regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas" (HOLSTON, 2015, p. 22), lastreado na retórica da igualdade formal, mas que produz a desigualdade substancial, amplificada e reproduzida com a aplicação arbitrária e seletiva da lei (MARICATO, 2000) e do uso da violência institucional.

O'Brien, sistematizando a produção acadêmica sobre o planejamento insurgente, identificou alguns elementos comuns nas práticas insurgentes descritas por Beard (2002), Meir (2005), Miraftab (2009), Meth (2010), Sweet and Chakars (2010) e Sletto (2013), assim sumariados:

> 1) a mobilização consciente de uma comunidade oprimida em torno de um conjunto de demandas; 2) a introdução de um plano ou política direcionado à comunidade com abertura de um espaço para sua participação; 3) o uso de "espaços inventados" em meio a um repertório de ações e estratégias; e 4) o desenvolvimento da luta em nível local pelos moradores[315]. (O'BREIN, 2014, pp. 15-16, livre tradução).

De acordo com O'Brien, o estado de opressão a que são submetidos os membros da comunidade gera um senso de identificação entre seus membros produzindo uma "consciência coletiva" (Idem, p.16).

---

[314] "Auxiliando na mobilização das comunidades" (...); auxiliando na elaboração de estratégias apropriadas de luta; refinando os aspectos técnicos das soluções transformadoras; facilitando a aprendizagem social com a prática radical envolvida; mediando os conflitos entre a comunidade mobilizada e o Estado; ajudando a garantir participação mais ampla possível dos membros da comunidade em todas as fases da luta; ajudando a repensar o curso de ação do grupo à luz de novos entendimentos". (FRIEDMAN, 2011, p. 149, livre tradução).

[315] "These can be summed up as 1) the conscious mobilization of an oppressed community around a set of demands; 2) the introduction of a plan or policy targeting the community and opening a space for its participation; 3) the use of "invented spaces" amid a repertoire of actions and strategies; and 4) the waging of the struggle at a local level by residents"(O'BREIN, 2014, pp. 15-16).

Os sujeitos coletivos da cidadania insurgente, destinatários da violência institucionalizada, compartilham projetos existenciais em espaços de segregação, formando alianças com base no território, em consensos sobre o injusto e na reivindicação de manutenção, reconhecimento ou expansão de direitos.

Na medida em que esses sujeitos se apropriam minimamente da retórica do direito posto, exigindo o cumprimento da prometida igualdade e o acesso aos seus direitos, são defrontados com os limites da legalidade seletiva oficial e de sua burocracia, cuja estrutura inclui um vocabulário incompreensível, ritos com formalismos e obstáculos quase intransponíveis ao cidadão leigo, além do uso da lei como ameaça, compondo parte do mosaico que Holston designa por "mau governo da lei" (HOLSTON, 2015, p. 295).

Para Jabareen, o estado de necessidade gerado pela violação de direitos básicos de um coletivo social ou étnico, legitimaria o direito à produção do espaço pela própria coletividade, constituindo fonte de direito e de leis informais (JABAREEN, 2020).

A falta de perspectivas de soluções dentro da legalidade estrita do direito oficial pode levar ao desafio da ordem estabelecida, através das práticas insurgentes, definidas como um

> Nexo socioespacial e político coletivo de ações, composto por ações e discursos que promovem a igualdade e interrompem a produção dominante do espaço, criando possibilidades de gerar novos significados e relações urbanas contrárias às institucionalizadas e contra os interesses de poderes dominantes[316]. (GARCÍA-LAMARCA, 2017, p. 41, livre tradução).

O planejamento insurgente aponta o caminho para enfrentamento e superação da "crise existencial" do planejamento (MIRAFTAB, 2016, p. 364), cada vez mais confrontado com sua esquizofrenia profissional (Idem) e substituído pelo urbanismo de gestão estratégico-empresarial.

Miraftab, assinala a necessidade de "descolonizar a imaginação e possibilidades para o futuro" (Ibidem) e de promover um giro ontológico e epistemológico na teorização do planejamento, centrado em uma "inclusão autodeterminada"[317].

Inviável, portanto, a tentativa de enquadramento das práticas insurgentes nos esquemas mentais do planejamento tecnocrático tradicional, resultando no aprofundamento de sua crise

---

[316] "I define insurgent practice as a collective socio-spatial and political nexus of actions, consisting of both doings and sayings that enact equality and disrupt the dominant production of space, creating possibilities to generate new urban meanings and relations contrary to institutionalized ones and against the interests of dominant powers (for example, the 1%)" (GARCÍA-LAMARCA, 2017, p. 41).

[317] Práticas insurgentes perfazem uma ruptura ontológica não por almejarem uma fatia maior da torta, mas por desejarem um outro tipo de torta – uma torta ontologicamente distinta. As práticas insurgentes e o planejamento insurgente não buscam por inclusão através de uma melhor representação (seja de especialistas ou de políticos); mas buscam a inclusão autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados. (Id. p.368)

existencial, reduzindo o debate, quando muito, à questão da legitimidade (quem planeja), quando o ponto essencial se refere à descolonização de corpos, mentes e almas (que planejamento e para quem).

Miraftab sustenta a existência de dois espaços em relação dialética: os espaços convidados e os espaços inventados (Id. p. 368-369). Os espaços convidados seriam aqueles cuja participação é sancionada pelo poder constituído (MIRAFTAB, 2009, p. 35), espaços com limites de contenção da cidadania. Os espaços inventados seriam aqueles criados ou reapropriados pelos cidadãos segregados (ou pelos não-cidadãos) "que confrontam diretamente as autoridades e desafiam o *status quo*" (MIRAFTAB, 2009, p. 39), sendo alvo frequente de criminalização. Os sujeitos coletivos do planejamento insurgente transitariam entre esses dois espaços.

Miraftab (2016) situa as práticas insurgentes com potencial transformador em termos de três princípios:

> - Transgressão no tempo, lugar e ação: elas transgridem falsas dicotomias entre espaços convidados e inventados do ativismo; elas transgridem fronteiras nacionais ao construir solidariedades transnacionais e movem-se além dos laços do tempo através de uma consciência historicizada. - Contra e anti-hegemonia: as práticas de planejamento insurgente são anti- e contra-hegemônicas. Elas desestabilizam relações de dominação e são especificamente anticapitalistas. - Imaginação: práticas de planejamento insurgente são imaginativas. Elas recuperam o idealismo por uma sociedade justa (MIRAFTAB, 2016, p. 370).

As noções de "espaços convidados" e "espaços inventados" e suas interrelações dialéticas, não binárias, no sentido sustentado por Miraftab (2016, p. 368-369) revelam-se essenciais para compreensão da atuação contra-hegemônica dos novos sujeitos coletivos.

O planejamento insurgente, seus mecanismos de resistência, enfrentamento, criação e constante reinvenção, constituem ferramentas essenciais na lógica estrutural do direito à cidade e da autoconstrução dos modos de existência de uma comunidade segregada.

É a partir deste ponto que se pode estabelecer um diálogo do Direito à Cidade com o Planejamento Insurgente, cujas práticas "despem a ´democracia´ e a ´inclusão´[Liberal] de seus elementos formais, reconhecendo a importância dos movimentos contra-hegemônicos de escolher seus próprios modos de constituir seus coletivos e sua participação" (GILLS, 2001 apud MIRAFTAB, 2009, em livre tradução), movendo-se "através dos espaços convidados e inventados de participação" (MIRAFTAB, 2016).

9 SISTEMATIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

Esta seção é dedicada à apresentação dos resultados da pesquisa e de um dos seus subprodutos, a sistematização das experiências.

Como exposto no item *metodologia*, a sistematização aqui apresentada foi construída a partir de três eixos: Planejamento, Direito e Justiça, contemplando categorias relacionadas a cada um dos três eixos, considerando o referencial teórico utilizado em cada um deles.

Antes de tudo, vale a advertência feita por Haesbaert sobre a formulação de conceitos relacionados ao território, que estendemos às categorias de análises aqui utilizadas. Para ele, "o que é" não deve ser a questão central, mas, antes, com que problemáticas nos envolvemos e "o que fazemos", concretamente, a partir dos conceitos que construímos (HAESBAERT, 2009).

Neste sentido, as categorias de análises que serão apresentadas nesta seção pretendem servir como instrumentos de me-diação (meio-ação) (Idem) na compreensão/ intervenção da/na realidade, integrando um esforço não extrativista que orientou os nossos trabalhos.

Importante ressaltar que esta sistematização parte do lugar de fala das representações dos movimentos sociais e devem ser compreendidas a partir do seu local de enunciação. São falas pós-escombros, que buscam a reconstrução coletiva das memórias de suas lutas, dentro de uma proposta de reflexão crítica acerca dos mecanismos de produção neoliberal do espaço e do potencial instituinte das práticas contra-hegemônicas transescalares, mediadas por um planejamento insurgente que aspira à efetivação de justiça socioespacial.

Portanto, os quadros, as sínteses, as representações gráficas e as informações que serão apresentadas a seguir não tem a intenção de oferecer respostas definitivas, dados estatísticos precisos, com rigor matemático, tampouco oferecer a tradução exata da dimensão dos conflitos vivenciados e seus desdobramentos. São, antes, tentativas de tradução e apresentação de possibilidades de leituras desses processos, a partir do olhar de sujeitos que exerceram papel destacado na construção dessas práticas insurgentes/instituintes. Estudos etnográficos mais aprofundados sobre as comunidades da Vila Nova Tatetuba, Pinheirinho e Banhado podem ser encontrados nos estudos de Reschilian (2004), Andrade (2010) e Silva (2020), respectivamente.

9.1 Eixo Planejamento

Da análise do conteúdo produzido nas rodas de conversas, procuramos identificar, com base no referencial teórico do Planejamento Insurgente, a partir da sistematização proposta por

O'Brien (2014), os elementos objetivos que permitissem confirmar ou não a inclusão das experiências compartilhadas pelas três comunidades aqui consideradas no campo desta espécie de planejamento. Em outros termos, buscou-se responder a seguinte questão: tais práticas podem ser designadas como integrantes de um planejamento insurgente?

O'Brien (2014), em estudo sobre práticas insurgentes protagonizadas por movimentos sociais da América Latina[318], concluiu que as práticas que integram o denominado planejamento insurgente apresentariam alguns elementos característicos em comum.

A primeira condição seria a existência de mobilização consciente de uma comunidade oprimida em torno de um conjunto de demandas (O'BRIEN, 2014, p.15-16). A avaliação da presença do requisito exige um desdobramento analítico sobre os significados atribuídos aos termos: demandas, mobilização, comunidade e consciência. Tais delimitações conceituais serão apresentadas em cada subcategoria, mais adiante.

A segunda condição para caracterização do planejamento insurgente seria "a introdução de um plano ou política direcionado à comunidade com abertura de um espaço para sua participação" (Idem).

A terceira, consistiria no uso de "espaços inventados" (MIRAFTAB, 2009) em meio a um repertório de ações e estratégias (O'BRIEN, 2014, p. 16).

E a quarta condição seria a prevalência do desenvolvimento da luta no nível local, pelos residentes. (Idem).

9.1.1 Mobilização Consciente

A primeira característica do planejamento insurgente assinalada por O'Brien (2014) consistiria na "mobilização consciente de uma comunidade oprimida em torno de um conjunto de demandas" (O'BRIEN, 2014, p. 14-15). Segundo ele, o compartilhamento de situações vivenciadas em estado de opressão geraria um senso de identificação, uma espécie de consciência coletiva da situação de indignidade, sobre parte de uma comunidade (Idem, p. 16), em sentido semelhante ao identificado por Honneth como identidade coletiva (HONNETH, 2017, p. 258).

A caracterização da mobilização consciente de uma comunidade oprimida[319] envolve a investigação da intencionalidade das ações coletivas, das formas de organização e da

[318] O'Brien analisou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), no Brasil e a Corrente Revolucionária Bolívar e Zamora (CRBZ), na Venezuela.
[319] A questão da opressão será abordada no eixo "justiça", mais adiante.

mobilização dos sujeitos coletivos em torno das demandas comuns que veiculam.

Como afirma Dussel, "o povo, antes de sua luta, é ignorado, não existe, é uma coisa a disposição dos capitalistas" (DUSSEL, 2007, p. 98), devendo a mobilização ser entendida aqui como sociedade em movimento, sujeitos coletivos que rompem a inércia, não aceitando o lugar ao qual estão historicamente inscritos (PORTO-GONÇALVES, *apud* ZIBECHI, 2015, p. 39).

Conforme tivemos oportunidade de ver na exposição dos casos (Seções 4 a 6), as ocupações do Pinheirinho e do galpão da RFFSA, esta última promovida pelos moradores expulsos da Vila Nova Tatetuba, resultaram de ações planejadas e executadas de forma coletiva, presente a intencionalidade de construção de novas territorialidades.

Por sua vez, a resistência dos moradores do Banhado, especialmente a partir da organização em torno da associação dos moradores e, posteriormente, da comissão de moradores, também apresenta essa intencionalidade (re) territorializante, evidenciada pela construção coletiva de um plano popular de regularização urbanística do bairro, com apoio da academia.

A auto-organização para viabilizar o atendimento às demandas iniciais, invariavelmente relacionadas à ausência de infraestrutura e à insegurança da posse, apresenta-se como uma característica comum às três experiências, demonstrando a existência de intencionalidade das ações insurgentes.

Assim, para efeito de sistematização, subdividimos essa primeira categoria do eixo planejamento em três subcategorias: (a) demandas iniciais, na qual procuramos inventariar o rol de demandas que motivaram o rompimento da inércia e aglutinação em torno de reivindicações em comum; (b) formas de mobilização, com identificação das modalidades de mobilização utilizadas pelos movimentos e (c) formas de organização, com levantamento do repertório de soluções organizativas indicadas pelos movimentos.

Acreditamos que estes três eixos categoriais sejam suficientes para indicar a presença da mobilização consciente desses movimentos por um conjunto de demandas.

9.1.1.1 Demandas iniciais

O conjunto de demandas apresentadas como unificadoras das mobilizações das três comunidades podem ser sintetizadas em dois grandes grupos: (i) demandas por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos; e (ii) demandas por segurança da posse.

> NEREIDA - então, a dificuldade lá que nós encontramos assim de primeiro... Que nem, eu mesma quando entrei eu achava que ali era só pegar o terreno,

> constr..., é fazer meu barraco de madeira, mas não via a dificuldade que seria... que nem no caso nós não tínhamos água ali na porta, que nem quando pagava aluguel tinha.
> [...]
> NEREIDA - Aí... é, não tinha chuveiro você tinha que tomar banho de canequinha, banheiro também era só um buraco assim pra poder...
> [...]
> PESQUISADOR 1 - E qual era, quais eram as reivindicações de vocês?
> PARANÁ - Na época?
> JOÃO - Legalizar, urbanizar.
> PARANÁ –urbanizar.
> LARA – água, luz.
> NEREIDA – água, luz.
> LARA – no próprio terreno.
> JOÃO - urbanizar, que chegasse a infraestrutura. A palavra de ordem era isso: a gente tá aqui, entendeu, a gente vai resistir. E aí a gente começou a ser atendido no postinho que era difícil, né. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 137; 148; 326-333)
>
> *
>
> LAMARCA - [...] em janeiro de noventa e dois, a gente fez a primeira ocupação na prefeitura, que é onde a gente exigia lá água e luz, lá pra ...pra Nova Tatetuba e a... abrir rua que não tinha, era tudo por dentro da Nova Tatetuba, você só chegava ali na frente até no bar do Josias, não tinha o bar do Josias ainda, a gente chegava...
>
> LAMARCA – e a gente as prioridades e aí a gente fazia reunião de núcleos né, então núcleo na Nova Tatetuba foi na, na lei de... pra cima da lei de zoneamento, plano diretor e depois nós fomos no, no orçamento participativo da Angela, foi aonde nossa prioridade de legalização, isso é documental, isso não é história, isso é documento, é diferente querer contar, isso é documento público que a gente não consegue até hoje entender como é que a prefeitura conseguiu sumir com tudo isso. (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 22; 757)
>
> *
>
> MD – Na década de setenta. Não tinha água nem luz e nós ia e ali era trilhas, uma trilha de gado né?
> [...]
> PESQUISADOR 1 - existia alguma coisa em comum que vocês compartilhavam como ideia de solução pro bairro?
> MARIA – A regularização fundiária né?
> PESQUISADOR 1 – Isso desde quando?
> MARIA – Ah, de toda a vida.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 8; 458-462)

Assim, embora outras espécies de demandas tenham surgido no decorrer dos embates, tais como a busca por reparação financeira pelos danos materiais e morais sofridos pela remoção ou ameaça de remoção forçada, observa-se certa homogeneidade no conjunto de demandas postuladas pelos sujeitos coletivos aqui referidos.

9.1.1.2 Formas de mobilização

Em suas manifestações, os participantes das rodas de conversa fizeram menção direta a trinta e três formas de mobilização utilizadas no processo de enfrentamento à política de desfavelização no município.

Algumas formas de mobilização constituem variações da mesma modalidade, como, por exemplo, a ocupação, a ocupação de prédio público e a ocupação da prefeitura, entretanto, decidimos manter as denominações como apresentadas pelos participantes.

As formas de mobilização identificadas nas rodas de conversas realizadas com representantes de cada comunidade não coincidem integralmente com o rol indicado na sistematização das experiências na roda geral, que contou com a presença de todas as comunidades. A divergência pode ser explicada pelo método utilizado na roda geral que, com base nas menções espontâneas ocorridas nas rodas parciais, disponibilizou um rol consolidado contendo algumas formas de mobilização, ações e estratégias para que os representantes indicassem quais daquelas formas teriam sido utilizadas com maior frequência por cada comunidade. O resultado, como veremos na sistematização, foi a indicação da quase totalidade das modalidades pelos três grupos.

Às formas convencionais de mobilização (Manifestações, Atos, Passeatas etc.), somam-se outras formas criativas, como o protesto em forma de procissão, o uso de apitos e assobios para convocação de mobilização urgente e a realização de eventos em espaços religiosos.

Apresentamos, a seguir, um quadro geral com o rol das formas de mobilização mencionadas pelos participantes das rodas de conversas e representações gráficas sobre as formas mencionadas com maior frequência por eles.

Quadro 7 - Formas de Mobilização

Formas de Mobilização	Pinheirinho	Tatetuba	Banhado
1. Abaixo-Assinado		X	
2. Acampamento		X	
3. Apito	X		
4. Assembleia	X	X	X
5. Assobio	X		
6. Ato	X	X	X
7. Bloqueio de Via		X	
8. Bloqueios	X		
9. Caminhada		X	
10. Cartazes		X	
11. Conversas Individuais			X
12. Convocações		X	
13. Coordenações	X		X
14. Eventos	X	X	X
15. Eventos nas Igrejas		X	
16. Fechamento de Via	X	X	X
17. Festa			X
18. Grupo de WhatsApp			X
19. Manifestação	X	X	X
20. Manifestação Criativa		X	
21. Marcha	X	X	
22. Mutirão	X		X
23. Núcleos		X	
24. Ocupação	X	X	
25. Ocupação da Prefeitura		X	
26. Ocupação de prédio público	X		
27. Panfletagem	X	X	
28. Passeata	X	X	X
29. Piquete	X		
30. Procissão		X	
31. Reuniões	X	X	
32. Utilização da Mídia		X	
33. Visitas domiciliares	X	X	X
Total de formas mencionadas	**18**	**23**	**12**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 88 - Formas de mobilização mais mencionadas

Fonte: Elaborado pelo autor, gerado pelo Software MAXQDA®.

9.1.1.2 Formas de organização

As formas de organização indicam os arranjos organizacionais (por vezes, institucionalizados) que as comunidades desenvolveram ao longo do período de enfrentamento da política de desfavelização, merecendo destaque o nível de organização da comunidade do Pinheirinho, confirmando os achados de Andrade (2010) sobre o entrelaçamento entre o cotidiano dos moradores e a política (ANDRADE, 2010, p. 49).

> PESQUISADOR 1 - Até o K. E cada setor tinha ...
> LARA - ...um coordenador
> NEREIDA – coordenador.
> PESQUISADOR 1 – era uma quadra? Ou não?
> PARANÁ - Era uma quadra... geralmente cada setor tinha de no mínimo 80 no máximo... mais, máximo de 300 famílias, né?
> LARA - É

> PARANÁ - De 80 a 300 famílias.
> NEREIDA - E cada setor era um coordenador que tomava conta. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 97-104)
>
> PARANÁ – [...] Então, mas aí, foi crescendo, crescendo e... agora, o que ajudou muito foi essa compreensão, a coordenação era... por exemplo, eu viajava muito na época, fazia outras atividades. E onde eu tava, eu tinha um controle, assim. A Nereida ligava, Paraná, tá acontecendo isso aí. Clodoaldo ligava, os coordenadores ligando, eu falava assim, olha "se vira! Se vira aí"
> CLODOALDO – tinha sintonia, né?
> PARANÁ – Vai sintonia aí. E aí, quando tinha um problema que coordenador não podia resolver, o que que ele fazia? Ele levava o outro. Uma coisa que eu falava pra eles lá: nunca converse sozinho. Nunca, nunca, nunca. Toda vez que você for conversar com morador você leva dois, três testemunha, né, pra não ficar a sua palavra contra a dele, certo? Era assim, por que que tinha as reunião, ô Jairo? No mesmo dia, no mesmo horário. As reuniões eram no mesmo dia e no mesmo horário. Segunda-feira, reunião geral de todos os coordenadores, e na terça às sete horas né?
> NEREIDA - sete horas.
> PARANÁ – Sete horas. Eu dizia assim "até as piadas tem que ser as mesmas", sabe por que? Porque quando você passa a mesma informação não tem... não cabe fofoca quando tem informação. Se todo mundo tá sabendo de uma coisa mas "ah, mas não é verdade", entendeu o que é? (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 116-120)

De todas as formas de organização mencionadas nas seis rodas de conversas que antecederam a roda final, apenas as reuniões periódicas foram citadas pelos três grupos, embora somente os representantes do Pinheirinho tenham apontado a frequência com que se reuniam.

> CATU – É, a gente fazia reuniões...
> LAMARCA – Tinha a gente...
> SOUZA – Era um boca a boca...
> ISA – É.
> SOUZA – A gente ia na casa de um, fazia, por exemplo, suponha que a Isa e o Lamarca ia lá e passava um...
> CATU – É.
> ISA – Uma informação
> SOUZA – Uma informação pra ele...
> CATU - Ahmm
> SOUZA -Entendeu, a gente dependendo ia lá em casa falava comigo, eu como já conhecia mais aquelas pessoas, eu ia nas casa das pessoa, e começava falando, entendeu?
> CATU – Lá embaixo era a Fran.
> FRAN – era eu e a Ana.
> LAMARCA – Lá embaixo era a Fran. A gente dividiu por, por rua.
> ISA – e no, na, lá no final da rua era quem?
> LAMARCA – era o...P. que depois traiu a gente.
> ISA – é, o P.
> CATU – o P...
> ISA – é mas a gente fazia a, fazia a reunião na casa...
> LAMARCA – não esqueço até hoje...

ISA - do Catu, aí nós elegemos uma comissão, tinha uma comissão de moradores, né?
SOUZA – tinha...
LAMARCA – Sempre teve.
ISA – a comissão de cima, de baixo e do meio da rua lá, e aí a gente fazia reunião na casa do Catu, e aí tirava, fazer reunião? tal dia? Tal dia. Aí saia todo mundo, seu Cat..., Catu..., o Souza convocava a parte de cima, o Catu, o seu, Souza e Catu, a parte de cima, a Fran lá ...
FRAN – e a Ana...
ISA – A Fran, seu J. e a A. lá no meio, e o P. no final. E é, era assim que a gente as nossas...
CATU – lutas...
ISA - as nossas atividades, é.. chamada pra caminhada, tudo tinha esse planejamento antes.
(Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 520-546)

*

PESQUISADOR 1 – Vocês se sentem suficientemente informados sobre esses processos?
MARIA – Eu sinto.
JOSÉ – Sim.
PESQUISADOR 1 – E os moradores?
MARIA – Também, a gente informa eles.
JOSÉ – A gente posta nos grupos de whatsapp...
MARIA – A gente sempre tá fazendo assembleia né MD? A gente sempre tá fazendo reunião...
PESQUISADOR 1 – E eles entendem o que tá acontecendo, vocês acham que eles entendem?
MARIA – Ah, eles é meio lento no raciocínio, um pouquinho, mas eles entendem sim.
MD – É aquele negócio tem uns tem uns que entendem e tem uns que não entendem por quanto mais você explica pra ele mais ele fica sem entender.
JOSÉ – Você tem que catar o processo e sintetizar numa numa página, metade de uma página.
MARIA – Eles vêm perguntar pra gente como é que tá o Banhado? Ó nós tamo vencendo (risos).
(Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 502-513)

Apresentamos, a seguir, um quadro-síntese das formas de organização mencionadas pelos participantes das rodas de conversas.

Quadro 8 - Formas de Organização

Formas de Organização	Pinheirinho	Tatetuba	Banhado
1. Aliança com a Defensoria Pública		X	
2. Aliança com a igreja católica		X	
3. Alianças com outros movimentos		X	
4. Assembleias Semanais	X		
5. Associação a partidos políticos	X	X	
6. Associação com a CMP		X	
7. Associação com entidades internacionais		X	
8. Associação com o MST	X	X	
9. Associação com o MTST	X		
10. Associação com Sindicatos	X		
11. Cadastro de Moradores	X		
12. Criação de Comitê de Festa			X
13. Criação de Associação de Moradores			X
14. Criação de Comissão de moradores		X	X
15. Criação de entidades	X	X	
16. Criação de um sistema de compartilhamento de informações		X	
17. Discussão de Conjuntura	X		
18. Divisão do território		X	
19. Divisão do território em setores com coordenações setoriais	X	X	
20. Engajamento no Movimento de luta por moradia	X	X	
21. Escala de tarefas		X	X
22. Filiação a Entidades Nacionais	X		X
23. Financiamento coletivo		X	X
24. Grupos de Discussão	X	X	
25. Grupos de Negociação	X		
26. Organização da Vigilância do local		X	
27. Organização das atividades comerciais	X		
28. Organização de um sistema de cuidado com as crianças	X	X	
29. Organização de uma assessoria jurídica	X		
30. Organização dos serviços de manutenção	X	X	X
31. Organização e treinamento de Grupo de resistência especializado	X		

32. Orientações em caso de desocupação forçada	X		
33. Presença obrigatória nas reuniões	X		
34. Produção de artefatos para resistência à desocupação	X		
35. Rede de comunicação por whatsApp			X
36. Reuniões Periódicas	X	X	X
37. Reuniões Periódicas Sincronizadas	X		
38. "Soviet"	X		
39. Suporte à instalação de serviços	X		X
40. Zoneamento do Território	X		
Total	26	20	10

Fonte: Elaborado pelo autor.

9.1.2 Planejamento de alternativas aos planos oficiais

A segunda característica considerada como de frequência recorrente nas práticas relacionadas ao planejamento insurgente é a introdução de um plano, política ou outro tipo de intervenção do Estado com impacto na comunidade, que leva seus membros a estabelecer seu próprio processo de planejamento, distinto do planejamento oficial (O'BRIEN, 2014, p. 19).

As três comunidades aqui retratadas foram impactadas pela política de desfavelização levada a efeito pelo governo local, sendo que duas delas (Vila Nova Tatetuba e Banhado) foram impactadas diretamente por programas e projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A fim de evidenciar a presença deste elemento nas práticas insurgentes das três comunidades de São José dos Campos, subdividimos a análise em três subcategorias: a) Ações planejadas; b) participação em espaços convidados; c) Elaboração de utopias experimentais.

No Quadro 9 podemos ver o número de menções a cada uma dessas categorias durante o desenvolvimento das rodas de conversas, devendo-se ressaltar que o número de menções a determinada categoria não implica necessariamente o estabelecimento de uma hierarquização entre as categorias ou entre as atuações das comunidades. O intuito de apresentação das sínteses quantitativas é demonstrar a ênfase dada às categorias nas narrativas de cada comunidade, no contexto das rodas de conversas.

Quadro 9 - Quantitativo de menções a ações planejadas, espaços convidados e Utopias Experimentais

	Pinheirinho	Tatetuba	Banhado	Total
Ação Planejada	21	17	5	43
Espaços Convidados	12	35	11	58
Utopias Experimentais	56	41	33	130

Fonte: Elaborado pelo Autor, gerado pelo Software MAXQDA®.

9.1.2.1 Ações Planejadas

As ações planejadas foram assim consideradas quando evidenciada a existência de elaboração de um plano antecedente à sua execução.

A existência de ação planejada se fez presente nas falas dos participantes das rodas de conversas em diversos momentos, abrangendo: (i) o planejamento urbanístico (Divisão dos lotes; Reserva de áreas para praças, escola, igreja, áreas de preservação; Abertura de ruas; Demarcação da área; Definição da metragem mínima e máxima; Zoneamento, regras para comercialização etc.); (ii) organização da resistência (Treinamento, protocolos de atuação, planejamento militar da resistência à desocupação); (iii) planejamento de ações Insurgentes (planejamento dos atos de ocupação, mapeamento da área, preparação da logística etc.): (iii) projetos específicos (Festa de 100 anos do Banhado); e (iv) influência ou tentativa de influência na formação de agenda nos espaços convidados (orçamento participativo e Comitê Gestor do Banhado).

Colhem-se alguns fragmentos das falas que evidenciam as ações planejadas:

> ISA – ia ser uma festa e foi uma festa. Aí, montamo a, uma logística, o seu, e, se, nós, nós, pra gente não ficar assim muito preocupado, nós saímos da, lá do Mauro Kano, e ficou todo mundo lá, apreensivo. Voltamo de madrugada, já com a logística pronta, né, que foi os condutores, a B. dos servidores foi, foi um monte de gente. O próprio V. foi ajudar e mais os carros. Colocamo todo mundo dentro do carro e descemos ali, lá no Sebastião Gualberto, e falamos, aí nós falamos pro pessoal: ó gente, vamos entrar aqui, é aqui que nós vamos morar, aqui que nós vamos ficar. E, no primeiro momento, a gente achou assim, vamos ver quem que vai aguentar, né? Mas todo mundo aceitou, na hora, é, e entraram. O cadeado lá demorou pra abrir, ainda bem que tinha um vão lá, nós entramos pelo vão, e quem chegou lá pra tirar nós, num primeiro momento, foi a guarda da própria MRS, com arma na mão, né Fran?
> FRAN – foi.
> ISA – Aí nós tiramos eles de lá, com a arma na mão, falamos: aqui você não entra. Tem que ter mandato, se quiser vem aqui com mandato de reintegração de posse, que nós não vamos sair daqui, a área é nossa, trancamos o cadeado deles, falamos: aqui vocês não entram. Pegamos o nosso cadeado, nós era muito ousado, pegamos nosso cadeado, trancamos lá e ficamos. A polícia foi

> aparecer lá era meio dia, quando a gente tinha conseguido quebrar o cadeado e aberto o portão. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 626-628).
>
> *
>
> FORMIGÃO – A resistência e nós, por exemplo assim, a comissão de moradores, vamos dizer assim, é a linha de frente né, então a gente é, junto com os apoiadores sempre a gente tem alguma coisinha a gente faz, alguma coisa assim, igual, alguns evento né, igual agora recentemente teve o aniversário do Banhado, cem anos né? Então é uma frente boa né que a gente conseguiu fazer pra poder ali mostrar pra São José, pra sociedade formada né, que nós estamos lá há cem anos e estamos resistindo e a gente faz eventos locais, tem, a gente procura mostrar pra as pessoas que vêm conhecer a gente a nossa luta, que nós estamos ali há tanto tempo, a gente conta a história pra as pessoas, que vai pessoas visitar a gente, pessoas de fora né, e de perto e de longe e a gente procura mostrar pra as pessoas que nós estamos ali, estamos resistindo e temos um plano de regularização, a gente procura sempre apontar pra as pessoas que temos um plano que foi feito, e é premiado e a gente tá nessa luta pra resistência.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 39)

O Quadro 10 apresenta o repertório de ações planejadas indicadas pelos representantes das comunidades.

Quadro 10 - Ações Planejadas

	Pinheirinho	**Tatetuba**	**Banhado**
Ações Planejadas	Divisão dos lotes Reserva de áreas para praças, escola, igreja, áreas de preservação Abertura de ruas Demarcação da área Definição da metragem Regras de comercialização Zoneamento (setor destinado aos aposentados) Resistência Organizada Construção de Barricadas Resistência Planejada Treinamento de Resistência Proteção de Dados do Cadastro Protocolos de Atuação	Ocupação do Galpão Levantamento de áreas para ocupação Planejamento da Ocupação Mapeamento de Áreas Levantamento para ocupação da prefeitura Planejamento de atos Orçamento Participativo Projeto de Regularização Resistência Planejada	Festa 100 anos Participação no Comitê Gestor da APA Alargamento de ruas Implantação de rede coletora

Fonte: Elaborado pelo Autor.

9.1.2.2 Espaços convidados

Na seção anterior, vimos que as práticas da cidadania insurgente se movem entre espaços convidados e espaços inventados. Os espaços convidados (que nos interessa, neste ponto) seriam aqueles sancionados pelo poder constituído que, no contexto neoliberal, têm se prestado

a aplacar as mobilizações, promover a cooptação dos que se insurgem (MIRAFTAB, 2009, p. 35) ou legitimar escolhas já efetuadas.

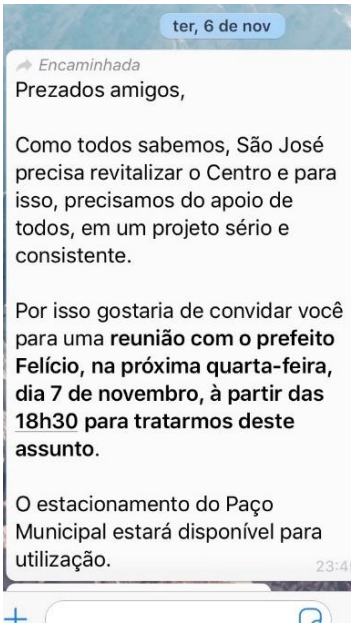
São, essencialmente, espaços de contenção da cidadania insurgente.

Entretanto, a descrença no potencial transformador/instituinte desses espaços não significa o seu abandono pelos projetos contra-hegemônicos, como restou claro nas manifestações dos participantes das rodas de conversas, considerando a possibilidade de utilização desses espaços em ações estratégicas de resistência para interromper ou diminuir o ritmo do ataque às comunidades (SANDERCOCK, 1998); para formação de alianças entre as comunidades de vítimas; para formulação de denúncias, criando constrangimentos públicos e dando visibilidade às bandeiras de luta; ou, ainda, para publicizar o conflito, demonstrando a inexistência de consenso em torno de projetos hegemônicos, desmanchando consensos que sustentam a racionalidade neoliberal (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000), podendo chegar até a implosão desses espaços convidados.

Espaços implodidos seriam espaços convidados subvertidos ou inviabilizados pela ação criativa contra-hegemônica.

Um exemplo de espaço implodido pode ser encontrado na atuação dos moradores do Banhado durante uma reunião pública com o prefeito, convocada para o dia 07/11/2018, onde um grupo de moradores do Centro da Cidade foi convidado, via aplicativo WhatsApp®, para discutir um projeto de revitalização do bairro. A mensagem foi repassada por moradores do Centro aos moradores do Banhado (Figura 89).

Figura 89 - Tela da mensagem convidando moradores do Centro para reunião com prefeito (2018).



Fonte: Comissão de Moradores do Banhado.

Alguns membros da comissão de moradores do Banhado compareceram à reunião, constatando que o objeto do encontro era a apresentação do plano de remoção da comunidade, destinando-se a obter o apoio dos comerciantes e moradores dos prédios da orla do Banhado a tal projeto de remoção da comunidade.

Reproduzimos a fala do representante da prefeitura na abertura da reunião:

> Boa noite, pessoas! Boa Noite, pessoal. Desculpa o atraso aí. Antes de eu começar essa conversa, com os moradores do centro (que) pediram essa reunião aqui, eu queria comunicar a vocês que nós temos moradores lá de baixo, lá do Banhado, tá? É... e assim, como a nossa reunião é uma reunião específica pra tratar do ponto de vista de quem tá de cima, eu queria saber se vocês ficam a vontade, pra gente continuar a reunião ou não".
> [...]
> Inclusive, é, falar para vocês que essa reunião era pra ser uma reunião aberta, pra gente poder conversar com vocês, mas tão filmando, tão tirando foto, e aí, eu quero saber assim, é.., um pouco desagradável, eu não estava esperando a presença de vocês, mesmo porque a gente nunca é..., é..., deixou de atendê-los. Você entendeu? A gente já teve uma reunião semana passada, ou retrasada, alguma coisa assim, alguns de vocês tem até o meu telefone, e a gente se colocou à disposição, e aí, assim, eu queria que vocês, inclusive tem a presença aqui da A. (...). Eu peço desculpas pra vocês, mas a gente foi surpreendido por essa situação, a gente não tinha intenção nenhuma, de ... de..., tá misturando todo mundo, não é nada ilegal, eu tou eu tou a disposição do pessoal do Banhado pra que vocês, pra ... pra ouvi-los, no que for necessário, então assim, eu não sei se continuo a conversa ou não (SÃO PAULO, 2018b).

O comparecimento dos moradores do Banhado ao encontro fez com que a reunião não acontecesse nos termos em que fora proposta pelos organizadores, sendo implodida pela ação criativa dos moradores, produzindo efeito inverso ao pretendido pelos representantes do poder público, já que houve manifestações de solidariedade de alguns participantes da reunião com a causa dos moradores.

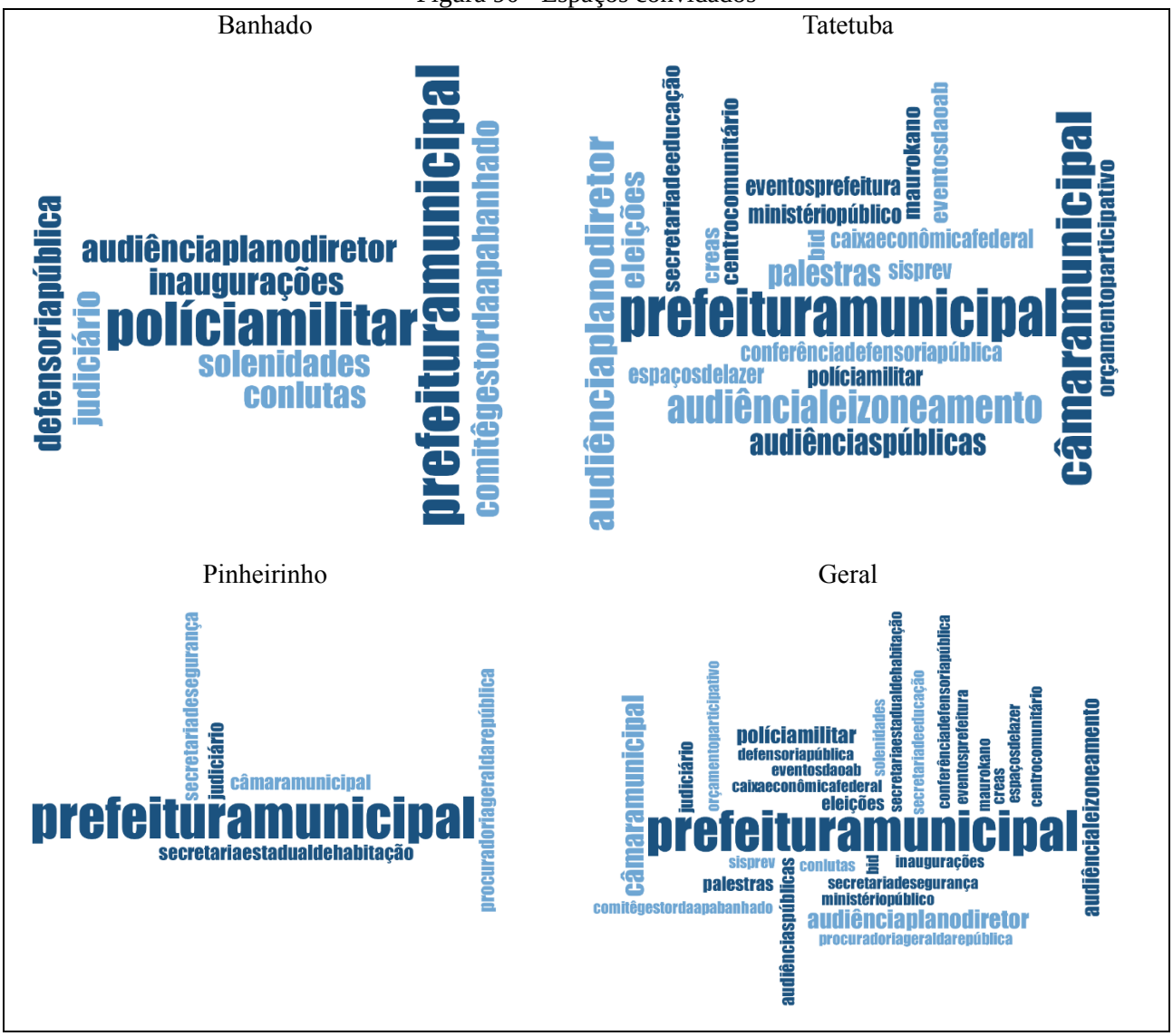
Os relatos sobre a participação dos sujeitos coletivos nos espaços institucionais oficiais que envolvem os três casos revelam que mesas de negociações, reuniões com autoridades municipais, negociações com a Polícia Militar envolvendo as operações de desocupação e a participação em Audiências Públicas (com especial destaque às que discutiram o plano diretor, a lei de zoneamento e o orçamento público) foram os espaços convidados mais citados.

Os representantes da comunidade da Vila Nova Tatetuba apresentaram em suas falas um repertório variado de utilização desses espaços (35 referências envolvendo 21 tipos de espaços convidados), incluindo o processo de diálogo com o BID e formas criativas, como a participação em eventos promovidos pela OAB e em palestras promovidas pela Prefeitura.

Em seguida, apresentamos representações gráficas das menções aos espaços convidados

apontados pelos três grupos e um quadro geral com as menções de todos os grupos.

Figura 90 - Espaços convidados



Fonte: Elaborado pelo Autor, gerado pelo software MAXQDA®.

9.1.2.3 Utopias Experimentais

> JOÃO - e aí de repente, às vezes, eu fico viajando... a gente nunca teve essa conversa, né? Eu fico pensando o que que o movimento esperava com isso, sabe? E será que vocês tinham noção de que daria em tudo isso? Coisa louca, assim.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 56)

A indagação de João traz à baila uma questão central sobre o papel desempenhado por esses sujeitos coletivos no desenvolvimento de suas lutas pontuais contra a produção neoliberal do espaço, expondo os limites, o alcance e as contradições de seus projetos contra-hegemônicos parciais.

As práticas insurgentes aqui relatadas estão fundadas em reivindicações que, a despeito de inegável relevância para garantia da produção, reprodução e desenvolvimento da vida, estão longe de questionar as bases fundantes da racionalidade neoliberal. Pelo contrário, tendem a reforçar a mercantilização da existência e a lógica proprietária individualista de inclusão através da aquisição do status de proprietário e não necessariamente de cidadão. Neste sentido, diversas falas associam o êxito da luta à conquista da casa própria, nos casos do Pinheirinho e Vila Nova Tatetuba, ou à regularização fundiária do bairro, no caso do Banhado:

> NEREIDA - Hoje eu tenho minha casa, sou grata porque se não fosse a ocupação, se não fosse todo esse aprendizado de ir na bica, pegar água, sofrer tudo que a gente sofreu que não foi fácil, né... Morar em ocupação não é fácil, mas hoje eu tenho minha casa e ó... é um sonho realizado.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho: 43 – 43)

> CLODOALDO - E o objetivo, no meu ver, o principal é ter a casa, porque tendo a casa, tenho dignidade.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 46)

> JOÃO - o que se faz valer é o histórico das pessoas. É, a gente tava falando de momentos, eu lembro também que um outro momento que foi top assim cara, foi no dia que eu fui visitar o Pinheirinho. Fui visitar não, eu já fui para mudar de vez, já foi instalar aqueles kit lá. E via a galera chegando pra, pra adentrar nas casa, puta, aquilo lá me deu um tesão cara. Eu nunca vivi um negócio tão louco assim, tipo eu chorava de alegria e não sabia o que tava acontecendo e a galera entrando, na verdade sabia né cara, mas era um negócio tão, tão surreal assim... Você vê a N., você vê esses figurões, sabe, você vê a galera chegar com mudança, foi um bagulho muito louco, assim. Épico assim de viver assim, não sei se eu vou viver uma coisa parecida assim, sabe. É muito louco. E aí essa parada de "Pinheirinho é Nosso" se fez valer. Ah, bom, era disso que a gente tá falando o tempo todo sabe.
> (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 793)

> *

> SOUZA – Porque ela se comporta assim mui...muitas coisa, não adianta eu, por exemplo, tá fazendo aos pouco mas do que era hoje eu posso falar, graças a Deus que tem... melhorou muito, muito mesmo, graças as pessoa que nos ajudou, a nossa luta entendeu? Tem que melhorar? Tem que melhorar, nós tem que ter a documentação tudo pra consolidar já que nós é os dono né, então mas até chegar aí de tudo que nós passou pra hoje, nós pode falar que nosso, nosso cantinho é sagrado né? (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 860)

> *

> MD – [...] Então a gente, o nosso debate é mais é sobre a regularização do bairro, melhoria pro nosso bairro né e nós possamo ter as mesmas condições que qualquer outro bairro tenha né porque veja bem se for anali, pesquisar bem, se for pesquisar bem nós não existimos em São José, o Banhado não existe em São José.
> MARIA – Nem no mapa né?
> MD – Nós não existimos, então eu acho que a coisa mais importante pra nós, seria nesse caso a regularização né e melhoria pro nosso bairro.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 464-467)

> FORMIGÃO – [...] é o sonho da gente é que realmente isso, a gente possa de fato ser dono e poder realmente dizer e essa casa é minha e eu posso ficar nela a vida toda sem preocupação nenhuma.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 510)

No entanto, foi possível perceber também, em alguns momentos, preocupações que transcendem os interesses individuais ou particulares das comunidades, identificadas com lógicas horizontais solidárias:

> ISA - e o que fazia a gente enfrentar isso tudo era a crença, acreditar que a gente tinha direito, né, que as pessoas tinham direito, a gente falava dos direitos, lia o, graças ao, ao que a gente aprendeu nos movimentos populares, né, de enfrentar esse sistema, e de dizer pras pessoas os direitos delas é que nos mantinha é de san.., sani, sã..., sanidade, né, mental, (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1258)
>
> SOUZA - onde nós mora, nós quer que seja uma referência pra todo mundo pra ver que vale a pena.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1597)
>
> CATU – procurava se mobilizar, o que, e uma coisa que me fez bater firme, bater firme é porque a gente tem que ter um ideal na vida, e uma coisa quando, que nem a gente falava, poxa, é, foi um sacrifício pra gente conseguir aqui e tão querendo nos, nos iludir, de levar lá pro Campo, do, pro
> ISA – Jardim São José
> CATU - Jardim São José, é uma ilusão tá e a primeira, a dis... a discriminação racial, a discriminação social que tavam, um terrorismo mesmo que a gente sofria, um terrorismo do, de lá do, do poder público e até mesmo da sociedade, em torno, chegou a um ponto né, que queriam nos tirar dali a qualquer custo, eu falei, não, eu tenho os meus direitos e a gente, eu... que nem agradeço muito, que aprendi muito, muito mesmo a reconhecer meus direitos e se eu não lutar, entendeu, não ter objetivo, um propósito pra que mudar a minha vida e a vida das pessoas que tão em nossa volta, a gente vai viver a vida inteira apanhando.
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 472-474)
>
> *
>
> JOÃO – [...] Eu acho que seria isso assim cara, porque o Pinherinho era, era uma utopia assim, social, sabe, a gente, a gente acreditava, e era uma utopia que a gente acreditava. A gente apostava todas as fichas, era o utópico, mas ao mesmo tempo tava encaminhando, entendeu, era uma coisa que a gente queria e tinha um patamar e as coisas, a gente entendia que ia chegar, mais dias, menos dias, ia chegar, né? É, acho que isso. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 486)
>
> *
>
> MARIA – então se voltasse no passado, era melhor que não existisse dinheiro, né?
> (risos)
> MARIA – é mas é verdade, o dinheiro compra tudo e se não existisse...
> JOSÉ – Ai, isso até aquece o coração...
> MARIA - ... se não existisse dinheiro, não precisaria comprar nada, nós ia

> plantar para viver, ia... viver bem...
> FORMIGÃO – Que beleza...
> JOSÉ – imagina se tivesse num sistema de cooperativismo só que invés de um bairro, mundial...
> MARIA – o dinheiro que estraga... ou eu ia ficar milionária.
> JOSÉ - ... E que fosse produzido o que fosse necessário pras pessoas e não aquilo que não fosse...Todo os recursos pra todos ...
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 656-665)

Entendemos que a pauta da casa própria ou da regularização fundiária como patamares mínimos unificadores da ação coletiva não desnaturam o caráter progressivo dos embates protagonizados por esses coletivos, na medida em que tais pautas "rebaixadas"[320] se interpuseram objetivamente[321] no caminho da racionalidade competicional presente na nova razão do mundo, questionando a governamentalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), ainda que de forma indireta ou não consciente.

Ao privilegiarem lógicas solidárias na produção do espaço e na construção de novas sociabilidades, em atuações transescalares de resistência coletiva, provocam fricção com a razão dominante, apesar da pauta limitada que veiculam.

Concordando com Dardot & Laval, temos que a questão que se impõe, não é "pequena ressonância das utopias concretas", mas pensar a articulação dessas lutas para a superação da tragédia do não-comum:

> Diante de constatações tão opressivas, a postura mais comum é deplorar a ausência de alternativas políticas, a ruína dos ideais coletivos, ou então a pequena ressonância das utopias concretas. Chegou a hora de produzir visões novas sobre o além do capitalismo, pensar as condições e as formas possíveis do agir comum, esclarecer os princípios que podem orientar as lutas, unir as práticas dispersas à forma que uma nova instituição geral das sociedades poderia assumir. Não superestimamos a importância desse trabalho: ele não bastará, pois nada substituirá o engajamento na ação. Mas ele é indispensável (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 17).

Como ressalta Porto-Gonçalves, "afinal, movimento é, literalmente, mudança de lugar e, assim, todo movimento social é, de alguma forma, em maior ou menor grau, portador de uma outra configuração social possível" (PORTO-GONÇALVES, 2003, p. 21).

Assim, embora as utopias experimentais apresentadas por esses sujeitos coletivos, em boa parte, não se associem necessariamente a "outro mundo possível" (DUSSEL, 2001), mas a

---

[320] Utiliza-se o termo *rebaixadas*, tão somente para ressaltar a desproporção entre a potência da luta e as reivindicações públicas que veicula.

[321] Não é demais lembrar que as resistências protagonizadas pelas comunidades do Banhado e da Vila Nova Tatetuba confrontam-se diretamente com projetos de transformação da cidade como negócio (CARLOS, 2015) concebidos e desenvolvidos através de alianças transescalares que envolveram instituição financeira internacional, Governo Federal, Estadual e Municipal.

uma inclusão no mundo (como veremos no quadro apresentado adiante), suas práticas permitiram identificar a existência de espaços de reflexão sobre seus modos de existência, a partir de uma aproximação crítica da realidade pela práxis (ação-reflexão) (FREIRE, 1979), sabendo-se que são processos contraditórios e inconclusos, mas que têm o mérito de problematizarem o mundo e a ordem estabelecida, trazendo o seu outro possível.

Mais que um amálgama ou confluência de projetos existenciais individuais ou familiares, foi possível identificar nas falas dos participantes, a existência de projetos coletivos compartilhados que transcendem as preocupações autocentradas.

As falas abaixo refletem essa posição:

> FORMIGÃO - [...] eu percebi ele vai atingir a América Latina inteirinha né, que é um propósito que parte desse ponto aqui né. Aí eu já pensei, puxa vida é uma oportunidade que a gente tem de de de fazer com que a nossa a nossa luta, aquilo que vivemos aqui chegue mais longe pra que outras pessoas veja e possa pegar exemplo com a gente e possa também tá agregando valores, e unindo com a gente na luta.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 1146)

> CATU – Eu, eu sempre acreditei se, se eu não lutar, eu nunca vou saber se eu tenho direito. Uma coisa que até eu tenho muito orgulho até da Tata assim num, num ponto que já chegou vez de até d'eu, dela chegar falar assim, você não, nós vamos, já chegou vez de eu falar assim, nossa, ainda, principalmente da vez em que ela ficou ruim pra caramba com depressão, falei assim, vamo sair daqui, e ela mesmo naquela situação, falou, não, nós entramos com todo mundo nós só sai com todo mundo daqui...
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 1116)

> JOÃO - E aí, a gente discutindo, eu falando sobre o movimento e não sei o que mais lá, e os cara me chamavam de sem teto, como se fosse um xingamento assim. Vai ô seu sem teto. Eu falei: pô, eu sou sem teto, com muito orgulho. Eles não têm, é, é, eles não, eles não consegue digerir que o cara que é sem teto tem um propósito, sabe, que tem ideário e que isso é, tem várias coisas que, que envolve, entendeu. Pra eles ser sem teto é simplesmente ser um desesperado, entendeu, um trabalhador que deve gastar o dinheiro com pedra, com cocaína, não sei, é o que eles pensa, entendeu. E que eu tô sem teto por, só por força das circunstâncias que não existe luta que não existe um propósito que não existe uma filosofia de vida nisso, entendeu. Eles acham que é só desespero. É só falta de dente, sabe, é só falta de chinelo, é falta de pente, entendeu. Não, num tem nada a ver.
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 574)

Os segmentos classificados na categoria "utopia experimental" reúnem dois grandes grupos de manifestações associadas às projeções de futuro apresentadas pelos participantes.

O primeiro grupo relacionado às questões da justiça distributiva, que envolve o acesso aos bens de consumo, o fim das privações materiais, a diminuição dos sofrimentos (desconstrução de distopias) e a melhora na qualidade de vida. Neste sentido:

> LARA - Quando eu fui, na hora que eu vi ali eu falei "bom, aqui eu vou poder dar uma coisa melhor pras minhas filhas". (Transcrição Roda1_Pinheirinho: 22 – 22).

> CLODOALDO – [...] E eu olhava pros quatro cantos e dizia 'poxa, se tem que dar uma condição de vida melhor tem que ir pra essa ocupação'. [...] Propus pra ela, falei 'a gente vai pra lá e da uma qualidade de vida melhor pros nossos filhos ou então a gente fica aqui sofrendo de alguma forma'". (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 44)

Um segundo grupo de manifestações mencionam projetos de novas territorializações, sociabilidades e projetos políticos em escalas mais abrangentes, como, por exemplo, indica Lamarca:

> LAMARCA – [...] o que leva, o que me leva você perguntou né, eu tá no meio do povo sempre, sempre tive no meio do povo né, sempre tô no meio do povo né, e o que me levou? Eu acreditar na luta, na classe né, na liberdade do povo né (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 1378)

A categoria *Luta* assume variadas acepções nos discursos dos participantes das rodas: história, embates, reivindicações, movimento, esforço, trabalho, força potencial, trajetória de vida, superação, entre muitas outras[322].

A exaltação à "luta" nas falas dos participantes revela-se quase como um imperativo categórico Kantiano, a fundamentar uma justificação moral à razão da resistência. São referências a lutas reais e simbólicas travadas pelos movimentos sociais na construção de seus projetos, que imbricam-se com as histórias de vida de seus protagonistas.

Portanto, a categoria "Luta", indicada pelas três comunidades em suas projeções de futuro, constitui, em nosso ver, uma reafirmação do compromisso ético com a "moral" da resistência na construção do futuro.

> PARANÁ - Não adianta você entrar na justiça, né, é, ou fazer processo, se não tem luta, né? (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 438)

> ISA – Eu fiquei pensando, doutor Jairo quando eu fui embora, o, o qual é, ousado nós fomos, né, foi de uma ousadia que eu nunca, eu penso que hoje, será que hoje eu faria de novo. Acho que eu faria novamente sem medo e aprendi que a gente tem que ter objetivo, né, e que se lutando conquista, mas tudo organizadamente, né, sempre em conjunto, sempre junto. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1573)
> JOSÉ - Então, assim, eu não confio muito na justiça de fato, eu acho que o

[322] No estudo etnográfico desenvolvido por Andrade na comunidade do Pinheirinho, antes da desocupação, o autor chama a atenção para a utilização da categoria Luta pelas lideranças e pela população daquele núcleo: "O termo "luta" aparece aqui em duas das suas variadas acepções. É largamente utilizado em reuniões e em manifestações, como também está presente na rotina dos moradores. Primeiramente, gostaria de partir da sua significação mais ampla que já vi sendo utilizada em campo e, por esse caminho, percebe-se logo que ela tem uma dupla face: pode tanto englobar uma dimensão de pessoas, colocando-as dentro de uma mesma "luta", assim como é capaz de designar uma amplitude de pautas a serem abrangidas" (ANDRADE, 2010, p. 94)

> que vai mudar é mobilização, luta e união entre as pessoas. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 420)

Apresentamos no Quadro 11 a síntese das categorias de utopias experimentais identificadas.

Quadro 11 - Utopias Experimentais

Utopias Experimentais (Relacionadas a:)	Pinheirinho	Tatetuba	Banhado	Abrangência
Casa Própria	X	X	X	Familiar
Construção de novas Sociabilidades	X	X	X	Transescalar
Projetos de bairro	X	X		Bairro
Projetos de cidade	X		X	Cidade
Desconstrução de distopias	X	X		Transescalar
Prevalência do Valor de Uso		X		Transescalar
Luta	X	X	X	Transescalar
Melhora das condições materiais	X			Familiar
Moradia	X	X	X	Familiar
Projetos de Sociedade	X	X	X	Transescalar
Projetos de urbanização	X		X	Bairro
Qualidade de vida	X	X	X	Familiar
Regularização do Bairro	X	X	X	Bairro
Solidariedade dos Povos Latino-Americanos			X	Transescalar
Socialismo			X	Transescalar

Fonte: Elaborado pelo Autor.

9.1.3 Espaços inventados

A terceira característica do planejamento insurgente consistiria no uso de "espaços inventados" (MIRAFTAB, 2009) em meio a um repertório de ações e estratégias (O'BRIEN, 2014, p. 16).

Os espaços inventados, termo cunhado por Faranak Miraftab, consiste em arranjos espaciais derivados de ações coletivas diretas, imaginativas e contra-hegemônicas que promovem uma ruptura ontológica nas relações de poder e desafiam o *status quo*.

Miraftab adverte, entretanto, que a relação entre espaços "inventados" e "convidados" não é binária ou estável (MIRAFTAB, 2016), considerada a capacidade fagocitária do capitalismo e ínsita à racionalidade neoliberal (FRANCISCO, 2013).

A necessidade de constante reinvenção constitui, portanto, um desafio permanente à cidadania insurgente em seus processos políticos alternativos (HOLSTON, 2016) que integram o planejamento insurgente.

O repertório de espaços inventados informados pelos participantes das rodas de conversas inclui formas diversificadas de ação direta, predominando a ocupação de espaços.

Para Holston,

> [...] a tomada e a ocupação de espaços da cidade constituem um processo político alternativo, no qual possuir a cidade é reivindicá-la como "bem comum"[323], como um produto coletivo. Nesse sentido, ocupar é uma instância da condição geral da cidadania urbana insurgente" (HOLSTON, 2016, p. 201).

Outras formas criativas também foram mencionadas, como a exposição de ferramentas de trabalho, a festa de comemoração dos 100 anos da ocupação do Banhado, a transformação dos muros da comunidade da Vila Nova Tatetuba em espaços de denúncia e a criação de espaços destinados aos aposentados na comunidade do Pinheirinho, designados como setor rural.

O Quadro 12 apresenta o rol de espaços inventados mencionados pelos participantes das rodas de conversa.

Quadro 12 - Espaços Inventados

	Pinheirinho	**Tatetuba**	**Banhado**
Espaços Inventados	Criação do Setor Rural Divisão das Quadras e Lotes Implantação de Serviços Públicos (Água e Luz) Núcleos de discussão do direito à moradia. Ocupação Campo dos Alemães Ocupação da Caixa Econômica Federal Ocupação da Igreja do Perpétuo Socorro Ocupação da prefeitura. Ocupação da Vargem Grande Ocupação de Rodovias Ocupação do Campão Ocupação do Pinheirinho Regulamentação do Uso e Ocupação do Solo Sementes do Pinheirinho[324] Zoneamento do Bairro	Acampamento na porta dos ameaçados de despejo Divisão do espaço entre as famílias Encontro de Moradores em situação de Rua Exposição das ferramentas de trabalho em frente ao Carrefour Frases nos Muros Implantação de Serviços Públicos Ocupação Caixa Econômica Federal Ocupação da Prefeitura Ocupação da sede do BID em Brasília Ocupação de Vias Coqueiro Ocupação do Carrefour Ocupação do Galpão Ocupação do Morro do Regaço Ocupação Dom Pedro Ocupação Novo Horizonte Ocupação da Praça Afonso Pena Refúgio na Igreja Refúgio no Espaço Mauro Kano Utilização do Espaço da Igreja para Reuniões	Alargamento de Becos Almoço Comunitário Apossamento do Centro Comunitário Criação de Ruas Festa de 100 anos Ocupação das Vias do Centro

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além dos espaços inventados, um amplo repertório de ações, táticas e estratégias

[323] Em sentido diverso ao sustentado por Holston, Dardot & Laval entendem que a instituição do comum deve ser pensada como instituição do inapropriável e não como objeto de um direito de propriedade, nem mesmo como propriedade coletiva ou estatal: "se o comum tiver de ser instituído, ele só poderá sê-lo como inapropriável – em hipótese alguma como objeto de um direito de propriedade" (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 318).

[324] Sementes do Pinheirinho é uma iniciativa de voluntários ligados à comunidade que promove atividades esportivas, culturais e de lazer direcionados às crianças do bairro Pinheirinho dos Palmares..

envolvidas nos conflitos aqui retratados também foram mencionadas pelos participantes.

Para fins de análise das categorias "estratégia" e "tática", nos apropriamos da distinção desenvolvida por Certeau, em que "estratégia" é compreendida como cálculos de relações de força, que permitem o estabelecimento um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio que sirva de base para gerir as relações com a sua exterioridade e tática considerada a "ação calculada que é determinada pela ausência de próprio", dependendo da oportunidade e do improviso (CERTEAU, 1994, pp. 99-101), admitindo, entretanto, a possibilidade de utilização tanto por oprimidos quanto pelos opressores (FOUCAULT, 2006).

Algumas estratégias foram utilizadas tanto pelos representantes das comunidades como pelo poder público, como, exemplificativamente, o recurso à judicialização e a dissimulação, como pode-se ver nas falas abaixo transcritas:

> PARANÁ - Fica tranquilão que é um pente fino. Como vai ter, vai fazer a urbanização do, do bairro, nosso pessoal, pessoal da pre..., do governo vai ter que entrar aqui dentro pra, pra fazer o trabalho, então eu preciso de um pente fino. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 59)

> ISA – Aí, eles falaram pra gente inventar isso pra não dá, não dá na cara, né?
> SOUZA – no dia da ocupação, nós, nós ia pra um churrasco, em São Paulo...
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 612-613)

A categoria re-territorialização periférica é entendida como uma estratégia funcional para desarticulação do movimento, no caso do Pinheirinho. Isolados em bairro distante do centro e com transporte público precário, os participantes relatam as dificuldades de se rearticularem e fazer mobilizações:

> JOÃO – Entendeu, o cara não, não consegue sabe, ir no calçadão. De repente é uma coisa que o cara realmente necessita, mas se ele tá no fim de semana e demanda levar mais duas, três pessoas com ele pagantes, é, pagando o transporte público, o cara não vai, entendeu? Então a gente, isso pra gente é muito claro. A gente perdeu o acesso à cidade. E, e, eu acho que isso não foi ao acaso, isso, isso é proposital, entendeu? Isso desarticula a luta, isso desarticula a nossa manga de articulação com, com o entorno ali, sabe, isso dificulta várias coisas, até pra fazer ato é difícil, né? Pra mim juntar cinquenta nego, pô, ou eu alugo um ônibus, entendeu, a gente sai em passeata, entendeu? Vinte quilômetros a pé, ou não tem jeito. Não tem jeito, entendeu? E, a gente sente o boicote lá, entendeu?
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 385)

Os Quadros 13 e 14, a seguir, apresentam as estratégias e táticas indicadas nas rodas

realizadas com cada comunidade, valendo a mesma advertência formulada no item 7.1.1, "b"[325] e o alerta oferecido por Milton Santos:

> Mas a obtenção de resultados, por mais compensadores que pareçam, não deve estimular a cristalização do movimento, nem encorajar a repetição de estratégias e táticas. Os movimentos organizados devem imitar o cotidiano das pessoas, cuja flexibilidade e adaptabilidade lhe asseguram um autêntico pragmatismo existencial e constituem a sua riqueza e fonte principal de veracidade (SANTOS, 2002, p. 134).

Quadro 13 - Estratégias

Estratégias	Banhado	Pinheirinho	Tatetuba
1. Aliança com a academia	X		
2. Aliança com o movimento sindical	X	X	X
3. Alianças com outras forças políticas		X	
4. Ambientalização do conflito	X		
5. Assédio aos moradores	X		X
6. Criminalização	X		
7. Demolição de construções, deixando os entulhos	X		X
8. Diálogo			X
9. Dispersão da População em diversas regiões da cidade	X	X	
10. Fortalecimento do apoio jurídico			X
11. Imissão na posse dos lotes individualizados		X	
12. Interferência nas atividades de geração de renda (Catadores)			X
13. Judicialização do Conflito	X	X	X
14. Manifestações para dar visibilidade às reivindicações		X	X
15. Manter o "inimigo" próximo		X	
16. Negociações Individuais para desocupação e demolição	X		X
17. Participação em Disputas Eleitorais		X	X
18. Pressão psicológica sobre as crianças	X		X
19. Pressão Psicológica sobre as mulheres	X		X
20. Promoção de "Tour" pela comunidade	X		
21. Rejeição de Cestas Básicas		X	
22. Re-Territorialização de "comunidades rivais" no mesmo espaço			X
23. Re-Territorialização periférica	X	X	X
24. Sigilo de Informações sobre a titularidade da área a ser ocupada		X	
25. Sigilo sobre os critérios para escolha da área a ser ocupada		X	X
26. Simulação de negociação	X	X	

[325] As estratégias e táticas identificadas nas rodas de conversas realizadas com representantes de cada comunidade não coincidem integralmente com o rol indicado na sistematização das experiências na roda geral, que contou com a presença de todas as comunidades. A divergência pode ser explicada pelo método utilizado na roda geral que, com base nas menções espontâneas ocorridas nas rodas parciais, disponibilizou um rol consolidado contendo algumas formas de mobilização, ações e estratégias para que os representantes indicassem quais daquelas formas teriam sido utilizadas com maior frequência por cada comunidade, podendo indicar outras não mencionadas anteriormente.

27. Supressão de serviços públicos	X	X	
28. Supressão de Vagas em Escolas	X	X	X
29. Unidade do Movimento (“falar a mesma língua”)			X
30. Unificação das lutas	X		
31. Utilização da Mídia	X	X	X
32. Utilização do Conflito Federativo		X	X
33. Utilização do discurso do risco	X		X

X – Estratégia das Comunidades; X- Estratégias do Poder Público; X- Estratégias comuns

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 14 - Táticas

Táticas	Banhado	Pinheirinho	Tatetuba
1. Abandono da área após desocupação		X	X
2. Abandono de animais	X		
3. Abandono de animais mortos na Avenida de grande movimentação		X	
4. Abandono dos bens móveis no interior das casas desocupadas			X
5. Ação surpresa de demolição	X		X
6. Ação Surpresa e ocupação silenciosa da Prefeitura		X	
7. Alteração dos cadastros das famílias			X
8. Ameaças de destituição do poder familiar			X
9. Aplicação de multas de trânsito como forma de pressionar	X		
10. Assédio a funcionários públicos que apoiam os moradores			X
11. Assédio dos funcionários dos abrigos aos moradores		X	
12. Ataque aéreo (helicópteros)		X	
13. Boatos		X	
14. Busca do apoio dos moradores do entorno para desocupação	X	X	
15. Cobranças públicas em eventos			X
16. Concentração dos mais vulneráveis na igreja em caso de desocupação		X	
17. Controle comercialização de combustível no entorno		X	
18. Criação de obstáculos ao acesso ao bairro	X		
19. Criação de obstáculos de acesso aos serviços públicos	X		
20. Definição de um ponto de reagrupamento em caso de desocupação		X	
21. Demolição afetando imóveis vizinhos que não aceitaram a remoção	X		
22. Derrubada do sinal de celulares na área da desocupação		X	
23. Desindentificação dos policiais	X	X	
24. Desocupação durante o recesso judiciário		X	X
25. Destruição de bens dos moradores		X	X
26. Destruição de documentos		X	X
27. Destruição prioritária dos locais de reuniões durante a desocupação		X	
28. Detenção arbitrária	X	X	
29. Difamação	X	X	X
30. Disfarce		X	X
31. Dispersão violenta de agrupamento de pessoas		X	
32. Dissimulação	X	X	X
33. Divulgação da história da comunidade nas escolas			X

34. Estímulo à autoincriminação (fornecimento de endereço falso)		X	
35. Fechamento das principais vias da cidade	X	X	
36. Filmagem e fotografias	X	X	
37. Fogos de artifícios em caso de invasão pela polícia		X	
38. Formação de barricadas		X	
39. Impedir que doações (roupas e alimentos) chegassem aos moradores abrigados		X	
40. Incendiar construções		X	
41. Infiltração de agentes no movimento		X	
42. Instalação de serviços essenciais (água e luz) sem autorização prévia		X	X
43. Intimidação com ameaças de morte		X	X
44. Manifestações públicas em eventos festivos			X
45. Manipulação da qualidade da comida para esvaziamento dos abrigos		X	
46. Manutenção de elevado nível de Stress (para impedir reagrupamento)		X	
47. Mentir sobre o endereço	X	X	X
48. Mentira	X	X	X
49. Militarização do conflito	X	X	
50. Mobilização de grande aparato militar para qualquer atividade no bairro	X		
51. Oferta de dinheiro para saída (Favoritismo ou cooptação)	X	X	X
52. Oferta de passagens para retorno ao estado de origem		X	
53. Panfletagem	X	X	X
54. Passeatas com roteiros incertos		X	
55. Posicionamento dos policiais impedindo a identificação das viaturas	X		
56. Preparação psicológica para o momento da desocupação		X	
57. Priorizar os documentos pessoais em caso de desocupação		X	X
58. Proibição de reformas nos imóveis	X		
59. Promessas de contratação de mão-de-obra da comunidade			X
60. Proteção dos cadastros dos moradores		X	
61. Realocação de famílias em áreas de risco		X	
62. Recusa ao diálogo		X	
63. Refúgio em espaço religioso			X
64. Saturação do “156” com reclamações			X
65. Telefonemas para convencer os moradores	X		
66. Trabalho de convencimento para permanência	X		
67. Utilização da imagem de ex-moradores saíram voluntariamente	X		X
68. Utilização da Polícia Militar para intimidar os moradores	X		
69. Utilização de artefatos caseiros para enfrentamento da polícia		X	
70. Utilização de carro de som para obter adesão à desocupação	X		X
71. Utilização de ofensas e xingamentos para intimidar			X
72. Utilização de símbolos religiosos contra a repressão			X
73. Utilização do caso Pinheirinho como ameaça	X		
74. Utilização dos muros das casas como espaço de denúncia			X
75. Utilização dos prédios públicos no entorno como base para desocupação		X	

X – Táticas das Comunidades; X- Táticas do Poder Público; X- Táticas comuns

Fonte: Elaborado pelo autor.

9.1.4 Insurgência de base local e processos transescalares

A quarta característica comum às práticas insertas no campo do planejamento insurgente, segundo O'Brien, consistiria na predominância da dimensão local dos conflitos, "[...] com as comunidades tratando e direcionando suas ações e demandas principalmente às autoridades locais" (O'BRIEN, 2014, p.16).

Entendemos que tal característica, identificada como presente nos estudos por ele analisados (BEARD; 2002; MEIR, 2005; MIRAFTAB, 2009; METH, 2010; SWEET; CHAKARS; 2010; SLETTO; 2013), não constitua requisito para caracterização de práticas insertas no campo do planejamento insurgente, pelo menos nos termos por ele apresentados.

Isto porque, conforme demonstrou Swyngedouw, a escala é produzida no processo de disputa pela apropriação e controle do lugar (SWYNGEDOUW, 2018, p. 85), devendo-se estabelecer uma nítida distinção entre a expressão territorial do conflito – que resulta dos processos transescalares de disputa pelo lugar - e a escala da ação política de resistência aos efeitos desses processos. Ou, como Vainer tem sustentado, deve-se estabelecer uma distinção "entre lutas de escalas e escalas de lutas" (VAINER, 2001, p. 24).

A disputa pela apropriação e controle do lugar gera um equilíbrio precário entre forças assimétricas, mobilizando as diversas escalas de rede e escalas de regulação (SWYNGEDOUW, 2018) [326], que são constantemente reconfiguradas no curso do processo de espacialização da política.

Portanto, subsumir as práticas do planejamento insurgente às ações direcionadas prioritariamente ao poder local, é desconsiderar os "modos sempre-mutantes em que fluxos e territórios se tornam condições um do outro" (MASSEY, 2015, p. 149), e, consequentemente, ignorar a dimensão transescalar do processo, desconhecendo que apesar de "o local, a cidade em primeiro lugar, constitui[rem] escala e arena possíveis de construção de estratégicas transescalares e de sujeitos políticos aptos a operarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas" (VAINER, 2002, p. 28), a ela não se restringem, como constatado nos casos aqui apresentados. Em outros termos, as escalas não são predeterminadas, fazem-se e refazem-se no processo.

Apesar da divergência, é de se reconhecer que a sistematização proposta por O'Brien

[326] "Há uma tensão permanente entre as "escalas de regulação" e as "escalas de redes". A medida que essas últimas se constituem e se expandem por meio de processos de desterritorialização e reterritorialização, as primeiras surgem como compromissos territoriais institucionalizados que transmitem os processos de cooperação e concorrência" (SWYNGEDOUW, 2018, p. 83).

tem o mérito de permitir a introdução da questão da escala na produção teórica do planejamento insurgente, ainda em construção.

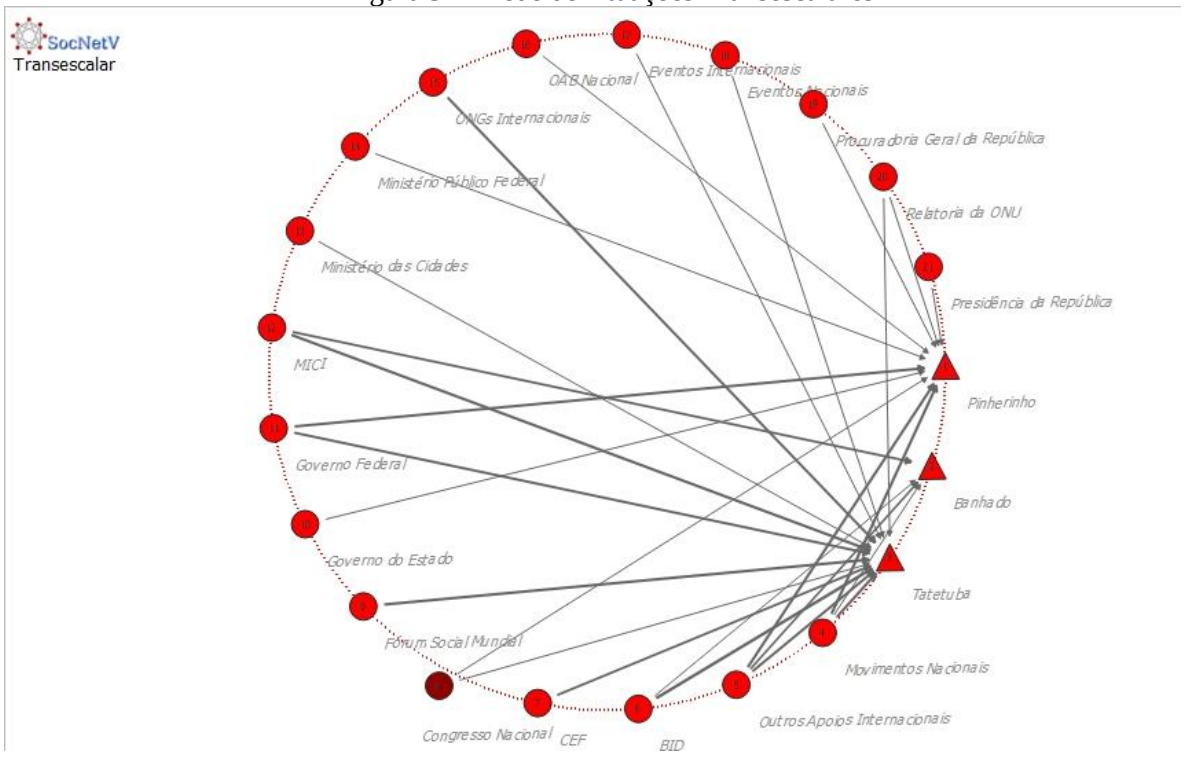
O repertório de atuações transescalares mencionadas pelos sujeitos políticos que participaram do estudo inclui o acionamento da instituição financeira internacional e dos governos estadual e federal, articulações junto ao Congresso Nacional, alianças com ONGs internacionais, participação em eventos nacionais e internacionais para formulação de denúncias e busca de apoios:

> SOUZA – Então eu acho, eu acho que é assim, a gente tem que agradecer muito o Lamarca, a Isa e todas essas pessoas que nos ajudou e sem contar que veio pessoa de fora, veio pessoa do Senegal, veio pessoa da França...
> ISA – França...
> FRAN – da Índia...
> SOUZA – Veio de vários local, e tinha até um grupo dos Estados Unidos que nos ajudou...
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 1230-1240)

> FORMIGÃO – Ah, o banco ele teve uma participação na, é, assim fisicamente através de um braço, chamado MICI né, e teve a participação lá dizendo que tava mediando a situação, mas, na verdade todas as reuniões que nós tivemos, o banco foi tendencioso para a prefeitura ele dizia estar mediando a situação que acabou que ela se arrastou, acho que de dois mil e treze até dois mil e dezesseis né MD? Se arrastou e acabou essa negociação não dando certo, porque o banco não fazia a prefeitura cumprir as política pública do próprio banco, não fazia, não cumpria as política do banco e nem respeitava a gente no período que o banco tava, é, mediando essa negociação que ele dizia que tava mediando pra gente poder é, continuar ali mesmo, não tava nada, que as reuniões não levava a lugar nenhum e o banco, a prefeitura não respeitava. O banco virava a costa a prefeitura tava fazendo as mesmas ações.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 627)

Na figura 91 podemos verificar, de acordo com a percepção dos participantes das rodas de conversa, a rede transescalar acionada por eles nas suas lutas individuais, havendo algumas instâncias em comum (BID, MICI, Governo Federal etc.) e outras acionadas somente por uma das comunidades (Governo Estadual, MPF, PGR etc.).

Figura 91 - Rede de Atuações Transescalares



Fonte: Elaborado pelo autor, gerado pelo software SocNetV ®.

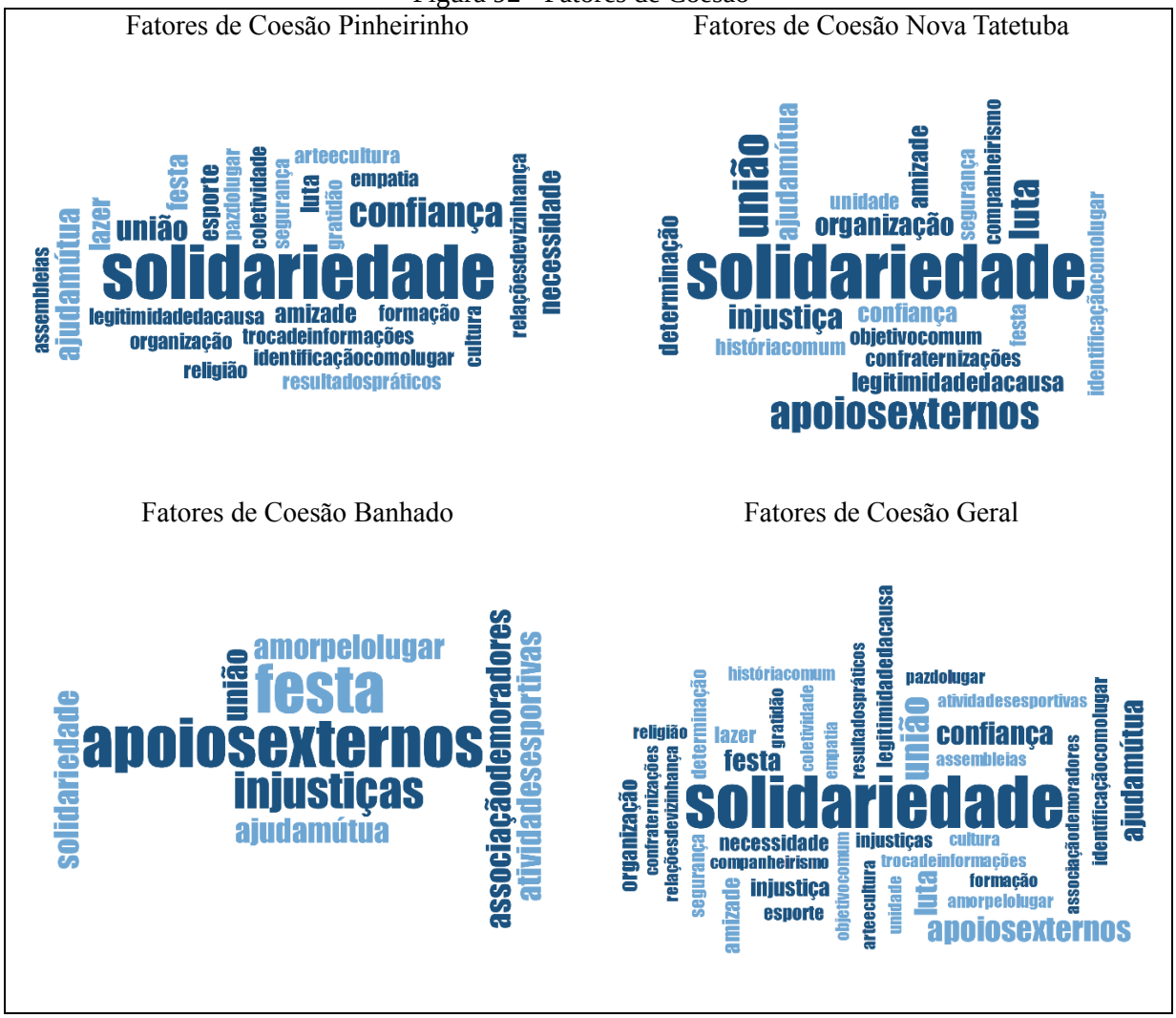
Com o objetivo de compreender a forma de como esses sujeitos políticos constroem suas racionalizações discursivas para os desfechos parciais dos enfrentamentos protagonizados pelos coletivos que representam, procuramos identificar, em suas falas durante as rodas de conversas, as justificativas apresentadas sobre os fatores de coesão e dispersão[327] que podem ter influenciado no desenvolvimento e nos desfechos (até-então) desses conflitos.

Busca-se entender, quais as leituras derivadas das práxis desses sujeitos sobre as causas do engajamento (ou da não adesão) dos membros das comunidades aos projetos coletivos de resistência/insurgência que se desenvolviam.

O levantamento foi realizado a partir da transcrição das falas, com categorização em segmentos, utilizando-se o programa MAXQDA ®, chegando-se à representação gráfica das Figuras 92 e 93.

[327] Na roda geral, essas categorias foram trabalhadas sob os títulos de “o que nos une” e “o que nos separa”.

Figura 92 - Fatores de Coesão

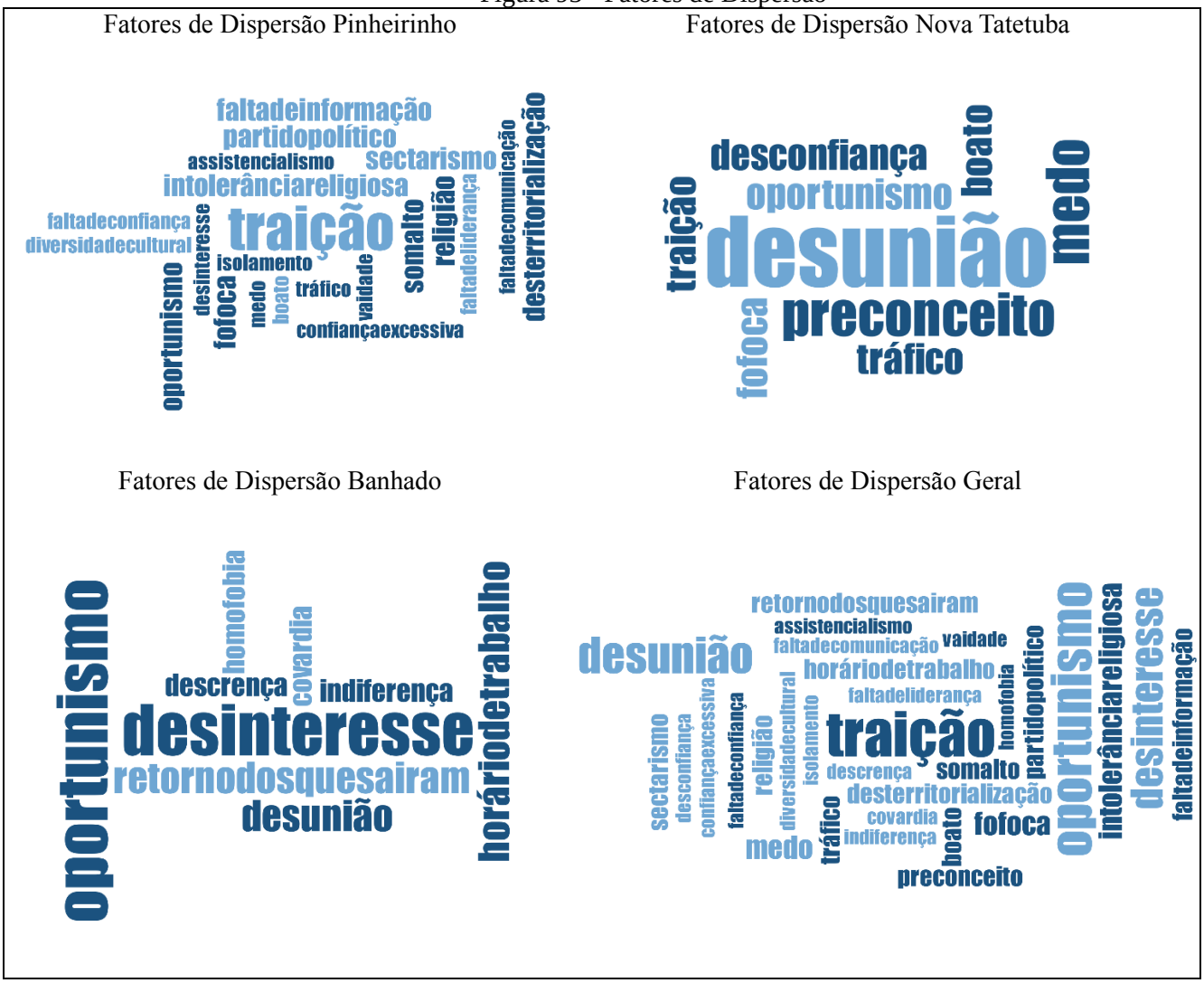


Fonte: Elaborado pelo autor, gerado pelo programa MAXQDA ®

Nas falas, percebe-se a valorização da solidariedade, das relações de confiança, da ajuda mútua, da união, dos apoios externos (fator mais mencionado pelos membros da comunidade do Banhado) e da luta como categorias mais citadas nas conversas, tidos como relevantes fatores de coesão.

Quanto aos fatores de dispersão, a traição, a desunião e o desinteresse foram os motivos mais citados pelos participantes durante as rodas de conversas.

Figura 93 - Fatores de Dispersão



Fonte: Elaborado pelo autor, gerado pelo programa MAXQDA ®

9.2 Eixo Direito

No segundo eixo de análise, procuramos identificar, a partir do conteúdo produzido nas rodas de conversas, com base no referencial teórico do pluralismo jurídico e do direito insurgente, como os sujeitos políticos envolvidos nos conflitos decorrentes do programa de desfavelização de São José dos Campos mobilizam o direito estatal e se movimentam entre os sistemas jurídicos que integram as constelações de legalidades (e ilegalidades) (SANTOS, 2009) que envolvem esses conflitos, em suas diversas escalas.

Segundo Santos, o direito seria

> Um corpo de procedimentos regularizados e *standards* normativos que se considera exigível — ou seja, susceptível de ser imposto por uma autoridade judicial — num grupo determinado e que contribui para a criação, prevenção

> e resolução de disputas através de discursos argumentativos unidos à ameaça da força (SANTOS, 2009, p.201).

Como já tivemos oportunidade de afirmar em outra parte deste trabalho, Santos sustenta que o direito apresenta três componentes estruturais: (a) a retórica, (b) a burocracia e (c) a violência, formas de comunicação e estratégias de tomada de decisões baseadas: (a) na "persuasão ou convencimento, mediante a mobilização do potencial argumentativo de sequências e recursos verbais e não verbais que são aceitos; (b) na imposição autoritária, através da mobilização do potencial demonstrativo do conhecimento profissional, das regras formais gerais, e dos procedimentos hierarquicamente organizados; e (c) no uso ou na ameaça de utilização da força física" (Idem), respectivamente, considerando que "não há direito que não implique nele mesmo, *a priori*, na estrutura analítica de seu conceito, a possibilidade de ser '*enforced*', aplicado pela força" (DERRIDA, 2018, p. 8).

As articulações desses três componentes estruturais do direito formariam os denominados *campos jurídicos*, constelações em que retórica, burocracia e violência, seriam combinados em arranjos desiguais (SANTOS, 2009, p. 203), partir de três tipos de acomodações: a covariação, a combinação geopolítica e a interpenetração estrutural.

A covariação corresponde à correlação quantitativa entre os componentes estruturais de diferentes campos jurídicos (Idem).

A combinação geopolítica é uma forma de articulação centrada na distribuição interna dos elementos estruturais dentro de um determinado campo jurídico (SANTOS, 2009, p. 204). Essas formas de combinação vão determinar as diversas configurações de dominação política, conforme explica Santos:

> Segundo seja o componente que domine uma articulação concreta, teremos uma dominação política baseada ou na adesão voluntária por persuasão ou convicção, ou em estratégias demonstrativas que levem a imposições autoritárias, ou finalmente, no exercício violento do poder (Idem).

A interpenetração estrutural consiste na presença e reprodução de um determinado componente dominante dentro de um dominado (Ibidem). Neste sentido, Santos sustenta a tese de que, no Estado moderno, a retórica além de ser reduzida quantitativamente, sofre a "contaminação" da burocracia e violência dominantes (SANTOS, 2009, p. 205).

Em seu estudo sociológico sobre a favela carioca do Jacarezinho, designada por ele como *Pasárgada*, Santos apresenta uma relação inversamente proporcional entre o nível de institucionalização da função jurídica, o poder de coerção e o espaço retórico do direito.

Assim, quanto mais elevado o nível de institucionalização da função, menor seria o espaço retórico do discurso jurídico e vice-versa, bem como, "quanto mais poderosos os instrumentos de coerção a serviço da produção jurídica, menor tende a ser o espaço do discurso jurídico, e vice-versa" (SANTOS, 2014, p. 45).

Da exposição dos casos apresentados nas seções 2 a 4, resulta a constatação de que as práticas insurgentes das comunidades do Banhado e Vila Nova Tatetuba mobilizaram campos jurídicos hegemônicos em atuação contra-hegemônica. Resulta ainda, a constatação de que a comunidade do Pinheirinho, a despeito de também mobilizar campos jurídicos hegemônicos em práticas contra-hegemônicas, instituiu também um campo jurídico próprio nas suas relações internas.

Tomando algumas das categorias apresentadas por Santos naquele estudo[328], apresentaremos, a seguir, uma comparação entre dois campos jurídicos, que designamos, arbitrariamente, como "Direito do BID" e "Direito do Pinheirinho", contrapondo-os ao Direito Estatal.

9.2.1 Direito do BID

Como exposto nas respectivas seções (Seções 2 e 4), os conflitos envolvendo as comunidades da Vila Nova Tatetuba e do Banhado foram objeto de mediação realizada pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No primeiro caso, o processo de mediação resultou na composição entre o governo local e os moradores, formalizada através da assinatura de um acordo, chancelado pelo MICI, em que se garantiu o reassentamento das vinte e oito famílias resistentes em local próximo de onde haviam sido retirados e a antecipação do pagamento da indenização pelos danos morais e materiais sofridos com a desocupação.

No segundo caso, não houve composição do conflito e foi instaurada a fase de verificação de observância, resultando na declaração pelo MICI de que o BID havia descumprido várias de suas políticas operacionais, o que inviabilizou a continuidade do financiamento da Via Banhado pelo banco, levando o município a desistir da aplicação dos

[328] As categorias apresentadas por Santos são: recursos tópicos-retóricos; modelos decisórios; autonomia do pensamento jurídico; universo processual; linguagem de referência; divisão do trabalho jurídico (SANTOS, 2014, p. 31-34)

recursos oriundos do empréstimo na construção da via e, consequentemente, no projeto de reassentamento dos moradores.

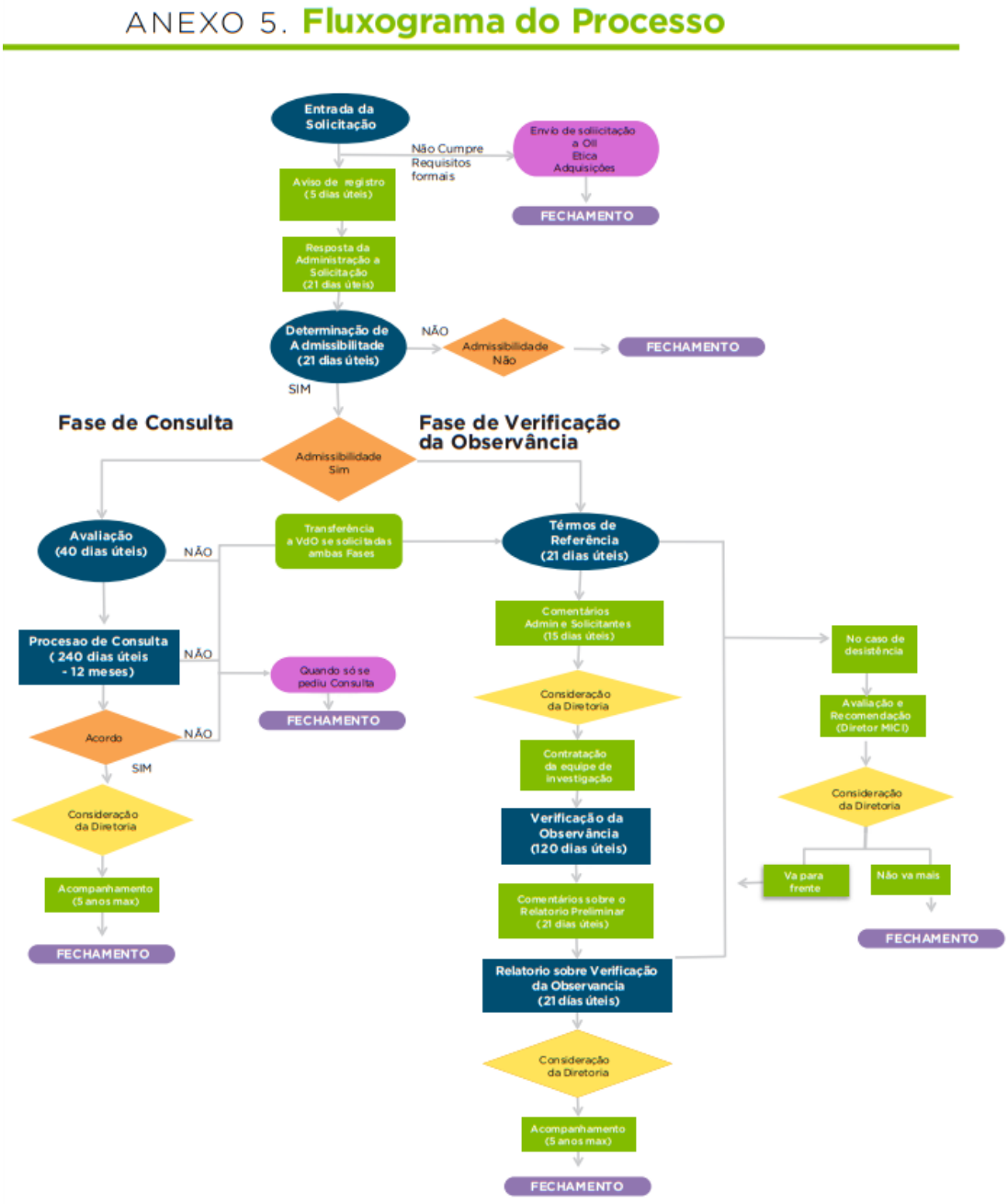
O campo jurídico para resolução parcial da disputa nessas comunidades foi formado pela mobilização da retórica, da burocracia e da violência de um direito estrangeiro instituído por uma agência multilateral, cuja missão é viabilizar a implantação de projetos que consolidem a ordem hegemônica heterotópica fundada na racionalidade neoliberal.

Esse direito, em sua parte substantiva, invoca a retórica das normas operacionais do BID e dos termos dos contratos de financiamento, onde há a previsão expressa de afastamento da aplicação das normas internas dos países mutuários, prevalecendo, em caso de colidência, os termos do contrato, como já apontado no item 4.4 deste trabalho.

Na parte processual, impõe, em sua burocracia, um conjunto de procedimentos e requisitos para admissão das denúncias[329] e um rito rígido para admissibilidade e processamento das reclamações, conforme pode-se ver na Figura 94.

[329] Estão excluídas do âmbito de apreciação do MICI: "Assuntos que são tratados por outros escritórios do Grupo BID: Ações específicas de funcionários do Grupo BID: Escritório de Ética; Práticas proibidas ou corrupção: Escritório de Integridade Institucional; Processos de aquisições ou contratações: Escritório de Aquisições BID / BID Invest; Assuntos administrativos ou financeiros do Grupo BID; Denúncias anônimas ou visivelmente sem fundamento; Assuntos já anteriormente tratados pelo MICI, salvo se houver novas provas ou circunstâncias que não estiveram presentes quando se apresentou a reclamação original; Assuntos específicos de uma reclamação que estejam sendo objeto de processos arbitrais ou judiciais em um país membro do Grupo BID; Reclamações relativas a projetos ainda não aprovadas; Reclamaçõesapresentadas mais de 24 meses após o último desembolso do projeto a que se refere" (MICI, 2019).

Figura 94 - Fluxograma do processo de reclamação MICI/BID



Fonte: Banco Interamericano..., 2020.

A atuação é direcionada à resolução de conflitos já instaurados, através da mediação, na lógica dos MARCs (Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos), com afastamento obrigatório das estruturas de mediação estatais (legislação e aparato judicial), não havendo atuação na prevenção de conflitos, nem adjudicação de direitos como resultado do processo de mediação.

O poder de persuasão/coerção (violência) é exercido através da ameaça (implícita) de (in) viabilização financeira total ou parcial do projeto questionado, caso haja (des) cumprimento dos requisitos estabelecidos nas normas operacionais do BID.

Na ecologia dos direitos (ARAÚJO, 2016), tal direito poderia ser qualificado como direito monocultural, impondo-se, sem qualquer necessidade de interação obrigatória com o direito estatal local. A dimensão espaço-temporal de sua aplicabilidade abrange vinte e seis países da América Latina e do Caribe, potenciais mutuários do BID, com vigência durante a contratação, execução ou monitoramento de projetos financiados pela instituição multilateral, estendendo-se, via de regra, até vinte e quatro meses após o último desembolso.

As leituras dos moradores sobre a atuação do MICI, nos dois casos, não são coincidentes. Os moradores da Vila Nova Tatetuba entendem que a atuação do Mecanismo foi positiva para obtenção de uma solução satisfatória para o conflito que os envolvia:

> SOUZA – [...] Aí, nós foi pro Jardim São José, as pessoas, o, veio o pessoal do MICI aí pra fazer a investigação, chegaram no Jardim São José, o Lamarca mostrava uma casa, ela ia pra outra pra, pra, ela mesmo, depois ela falou: Lamarca, nós fizemos isso porque nós queria ter certeza que, que tudo isso que foi denunciado que era verdade, que não era, que o prefeito falava uma coisa e nós falava outra. O prefeito falava pra eles que era mentira. Aí, eles foi e fizeram...Nós passou o dia inteiro, né, Lamarca, no Jardim São José? (Transcrição Roda Geral, Pos. 238)

> CATU – não. Falta, falta, é, existe muitas brechas. Existem muitas brechas e o poder público se aproveita disso, entendeu, porque se não ata..., até pelo meu modo de pensar, se não houvesse a interferência do MICI, simplesmente nós, com a Defensoria, pra enfrentar esse poder burocrático entre o, a jus..., a prefeitura e o, a, a justiça, eu acho que nós ainda taria, ainda estaria meio completamente enrolados (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 898)

> ISA – porque doutor Jairo, uma coisa é você, a pessoa ir lá falar, falar, falar e não ter o respaldo atrás. Agora, a gente tinha certeza e depois com o MICI, eu acho que o, a vinda do MICI aqui, [...] Mas eles deram um poder pra nós, que até hoje eu penso que a gente, pelo menos a minha autoestima, eu, eu tive certeza, eu, eu, as minhas teses foram todas confirmadas quando eles vieram aqui. (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1301-1303)

Já os moradores do Banhado não compartilham da mesma visão, sustentando que o processo de negociação não passaria de um embuste, ressaltando o insuficiente poder de coerção do direito do BID e a hipertrofia da violência do direito estatal durante o processo de mediação:

> OLIVEIRA – Simplificando, o banco, o banco no meu ver, o banco fazia uma promessa um acordo com a prefeitura chegava na hora do vamo vê a prefeitura desrespeitava o acordo que tinha feito com o banco e acaba em si desrespeitando até nós mesmo e foi gerando esse, essa sujeirada toda aí.
> FORMIGÃO – Uma bola de neve, uma coisa, uma coisa insustentável que no fim a negociação acabou. Porque não tinha como continuar, não foi a

> comunidade que rompeu com o banco e nem com a prefeitura é porque tanto o banco quanto a prefeitura não respeitaram a comunidade.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 628-630)

O objeto das disputas foi delimitado pelos escopos dos projetos, sendo excluídos temas que não se relacionassem diretamente aos itens financiados pela instituição multilateral. Assim, o âmbito de abrangência do direito do BID é parcial, não abarcando, necessariamente, a dimensão integral do conflito, mas apenas aquelas questões relacionadas diretamente ao projeto financiado.

O sistema processual de mediação e resolução dos conflitos do direito do BID é baseado no registro escrito, com rigidez nas formas, ritos processuais bastante elaborados e atuação mediante provocação das vítimas do financiamento.

No direito do BID, não há separação entre o órgão julgador e as partes, na medida em que a decisão final é sempre da diretoria do banco[330], ator diretamente envolvido no conflito, já que a origem das controvérsias deve estar sempre associada aos efeitos produzidos por uma operação ou projeto viabilizado pela instituição.

O MICI atua, então, como mero facilitador (Fase de Consulta) ou "juiz de instrução" (Fase de Verificação de Observância) do processo de reclamação. A decisão final para ser validada tem que ser homologada pela única instância decisória prevista no fluxo processual: a diretoria do banco, tanto no caso de autocomposição, quanto no caso da emissão de preceito declaratório sobre o (des) cumprimento das suas políticas operacionais e determinação de providências, não cabendo qualquer recurso destas decisões.

A coordenação processual pelo MICI permite ao BID assumir uma posição jurídica de vantagem, autoexcluindo-se preventivamente da assunção de qualquer compromisso com as partes que participam do processo de mediação. Esta autoexclusão já ocorre por ocasião da contratação do empréstimo, devido à cláusula obrigatória de arbitragem que impede que o Banco seja acionado no Brasil em razão de efeitos produzidos pelas suas operações de financiamento.

---

[330] O item 18 da política operacional do MICI, dispõe: "Efeito de um processo em curso de fase de consulta ou de verificação da observância. O fato de ser iniciada e mantida em andamento uma Fase de Consulta ou uma Fase de Verificação da Observância não implicará que seja suspensa a tramitação, a execução nem os desembolsos de uma Operação Financiada pelo Banco. Se o Diretor do MICI determinar, com base na informação disponível, que continuar a execução de uma Operação Financiada pelo Banco pode causar Dano grave e irreparável, poderá recomendar à Diretoria ou à Comissão de Doadores que se suspenda a execução. A decisão a respeito dessa recomendação corresponde à Diretoria (ou à Comissão de Doadores), sujeita às políticas do Banco e à documentação jurídica aplicáveis" (MICI, 2015, p. 10)

O espaço retórico do direito do BID é bastante reduzido considerado o elevado grau de institucionalização da função jurídica, completamente regrada por normas inflexíveis, impassíveis de relativização pelos sujeitos processuais[331].

A linguagem utilizada pelo direito do BID é eminentemente técnica, exigindo a atuação de especialistas em sua tradução para a comunidade de vítimas.

A partir desses dois casos, pode-se identificar alguns obstáculos à mobilização desse direito pelos atingidos pelas operações financeiras do Banco e de outras instituições multilaterais que operam sob a mesma lógica.

O primeiro grande obstáculo no acesso ao exercício do direito do BID é ter conhecimento da existência, do conteúdo e da aplicação prática das políticas operacionais do Banco que possam ser invocadas em favor dos interesses da comunidade atingida pelos projetos por ele financiados. Nos casos da Vila Nova Tatetuba e do Banhado não houve qualquer iniciativa do banco em levar ao conhecimento das populações atingidas por seus projetos os direitos que lhes eram assegurados pelas políticas operacionais de reassentamento involuntário (OP 710), política de acesso à informação (OP 102) e política de Igualdade de gênero (OP 751), por exemplo.

O segundo grande obstáculo é vencer a burocracia do direito do BID para admissibilidade da denúncia (esgotamento prévio da via administrativa, cláusulas de exclusões, fundamentação adequada sobre a política operacional violada etc.).

O terceiro grande obstáculo relaciona-se ao baixo nível de coercividade das normas instituídas pelo banco, e ao caráter consultivo do órgão jurisdicional responsável pela instrução do processo (MICI), cujos poderes se limitam à recomendação à diretoria do Banco, que não está obrigada ao cumprimento da recomendação resultante do processo de mediação ou verificação de observância.

9.2.2 Direito do Pinheirinho

Já tivemos a oportunidade de abordar o uso contra-hegemônico do direito estatal pelos moradores do Pinheirinho, através da mobilização da retórica do direito oficial,

(a) promovendo um mimetismo na reprodução da organização territorial ortogonal

[331] Apesar da fase de consulta permitir uma ampla negociação entre as partes, essa flexibilidade não atinge o BID, que assume posição de terceiro no conflito, isentando-se, aprioristicamente, de qualquer responsabilidade. Uma das frases recorrentes dos representantes do MICI, durante as negociações, era que não poderiam falar em nome do Banco.

da ordem urbanística da cidade:

> PARANÁ – [...] Nós pegamos a Lei Orgânica do Município, colocamos a lei orgânica do município, então, cinco metros de afastamento de recuo. A rua de oito Metros, a rua de oito metros é coisa chique, é de um bairro Esplanada, e lote de duzentos e cinquenta metros. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 110);

(b) Na denúncia contra o uso seletivo da retórica do direito oficial:

> PARANÁ – [...] esquece esse negócio de meio ambiente, então quando é pra prefeitura, quando era pra pobre ela dizia aqui não pode fazer porque aqui é área de mananciais, aqui é área de, de PPP sabe, mas só pra pobre, rico faz casa aqui na cidade onde que ele quiser, faz em cima do rio, faz onde ele quiser (Transcrição Roda2_Pinheirinho: 187 – 187);

(c) E na própria judicialização do conflito, quando, valendo-se de um amplo repertório de medidas judiciais, tensionaram, ao limite máximo, a ordem jurídica posta, culminando com o uso da violência física que os expulsou da ocupação.

Não retornaremos a estes pontos.

Neste passo, interessa-nos o "direito interno" do Pinheirinho, reforçando-se advertência já feita no item 5.3, de que reconhecer a existência de uma pluralidade de ordens jurídicas, seus distintos espaços-tempo, e suas diversas escalas não significa, necessariamente, endossá-las ou atribuir o caráter libertário ou transformador a toda e qualquer forma de produção de juridicidade.

Partimos das menções dos participantes das rodas às resoluções de conflitos envolvendo violência doméstica, práticas de crimes no interior da ocupação e ordem urbana "interna" (direito de construir, edificação compulsória, sistema registral e regime de propriedade).

Iniciamos com a transcrição de algumas passagens já parcialmente citadas (item 5.4), quando tratamos das questões relacionadas à justiça e justiça socioespacial. Desta feita, interessa-nos a verificação sobre a existência de um campo jurídico que possa se caracterizar como um direito próprio da comunidade:

> PARANÁ – Tinha roubo no começo. Uma vez eu tava em Brasília, quando eu cheguei tinha um cara andando com uma bicicleta amarrada, eu sou ladrão de bicicleta, eu sou ladrão de bicicleta, o cara nunca mais roubou bicicleta lá dentro, né? Uma vez o cara roubava as calcinhas, puseram as calcinha na cara dele, ele teve que andar o acampamento inteiro com a calcinha, falando eu sou ladrão de calcinha, então, nunca vai roubar mais, né, e quando o cara batia na mulher que a mulher fazia denúncia, não é que nós ia com violência com ele, olha aqui meu amigo, ou você para de bater na sua mulher, ou você sai.
> CLODOALDO – se retira.
> PARANÁ – Se retira, nós fazia isso mesmo. Tinha mulher que ia embora com o cara, né. Ela preferia ir embora com o cara, então, é o jeito do, não é que a gente é autoritário, é o jeito do, do movimento, né?

PESQUISADOR 1 – e o pessoal respeitava.
PARANÁ – respeitava. Sabe o que é? Não tem policial, não tem lixeira, não tem, o único braço da lei que entrava lá era a polícia, então, ou você faz a lei que serve pra todo mundo ou então vira uma desgraça, vira um..., não é?
(Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 522-526)

*

PESQUISADOR 1 - E quando tinha briga entre vizinhos lá quem é que resolvia? Como era isso como era resolvido essas questões?
LARA - Então era chamada...
JOÃO – coordenação do setor.
LARA - chamava a coordenação do setor. Coordenação ia lá e tentava conversar.
JOÃO – é assim, cês apaziguam aí, se não alguém vai perder o barraco. (risadas)
PESQUISADOR 1 - E teve caso de perder barraco?
PARANÁ – Teve.
JOÃO – teve.
CLODOALDO – teve.
LARA – teve.
PESQUISADOR 1 - E o pessoal respeitava a decisão da coordenação?
PARANÁ – O cara que, por exemplo...
JOÃO - Ah, o cara se opunha, o cara que perde... desculpa Paraná...
PESQUISADOR 1 – não, pode falar.
JOÃO – o cara se opõe, o cara que perde ele se opõe, mas assim, no geral era consensual né. Tá errado, tá errado, vai e tchau.
LARA - acontecia mais quando era briga de marido e mulher.
PARANÁ - Quando era marido bateu na mulher, geralmente, o marido eles mandava embora. Mas às vezes a mulher ia junto, mas a gente mandava o marido embora, porque não dava para ficar, né. De estupro, né, já aconteceu de algumas vezes o padrasto estuprar a filha, né... a gente expulsou o padrasto e a mãe, da, da menina, ir embora com padrasto. Porque, já aconteceu isso aí, como acontece na periferia, em todo Brasil, né? É, infelizmente, eu não sei o que que passa na cabeça das pessoas, né. Mas aí a gente tinha uma... tinha, é, Sabe o que é? Quando se trata de movimento, não é que a gente é stalinista, né, pelo contrário. Mas se você não pegar duro, né, e se uma regra é quebrada, todo mundo quer, todo mundo acha que tem um ponto fraco, né. Então a gente tinha que ser muito duro, muito duro.
PESQUISADOR 1 - E essas regras, elas estavam escritas em algum lugar ou não?
LARA - Não, era falado em assembleias, nas reuniões, a gente não...
PESQUISADOR 1 – mas todo mundo conhecia.
CLODOALDO – era de conhecimento geral, né.
LARA - era assim, contra tipo agressão né. Marido bater na mulher, então a gente sempre falava disso. Então se...
CLODOALDO – era respeitado isso, né?
LARA – então, quando eu tinha briga, e era aquela briga aqui tinha que separar mesmo era chamada coordenação, tinha toda uma conversa, a pessoa tem uma chance, se continuasse... era convidado a se retirar do movimento.
PARANÁ – A coisa do roubo era expulso mesmo.
LARA – era, quase não tinha né mas assim,
JOÃO – não existia.
LARA - caso não existia, mas caso tivesse, tinha.
(Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 208-235)

*

PARANÁ - O pessoal dos bairros vizinhos saíam dos bairros vizinhos pra ir tomar cerveja nos barzinhos. Porque era controlado. Mas não era controlado por causa de gangue, era controlado pelos próprios moradores. Porque quando você não tem a polícia, você controla. Quando a polícia interfere... é a assim que funciona. A polícia não serve pra nada, nunca serviu, nunca vai servir pra nada. A polícia é assim, a polícia é terrível, certo? Como bandido, serve pra nada também. Mas é isso. Aí durante esse tempo todo começou a chegar muita gente nova e foi muita gente embora. Porque isso que a Lara falou, pra ficar numa ocupação você tem que precisar. Porque qual que é o ganho? É o seguinte, se o cara ocupou e não morou ele perdia. Então pra que o cara que é especulador isso não interessava. Meu amigo, você tem três meses pra fazer a casa. Três meses não fez, rua! Vamos passar pra outro.
PESQUISADOR 1 - Parcelamento compulsório (risadas)
PARANÁ - "ah mas eu perdi isso" tudo bem. mas o quanto você gastou, passa pro cara, o que você gastou, o cara paga e vai embora, certo?
PESQUISADOR 1 - A coordenação tinha algum controle disso ou não?
LARA - Tinha.
PARANÁ - Totalmente.
PESQUISADOR 1 – como vocês faziam?
LARA - Cada setor... a gente tinha um cadastro dos moradores. Cada setor tinha seu cadastro. E assim, por semana você ia passando nas casas.
PARANÁ - Cada pessoa na reunião...
JOÃO - Coordenações setoriais também
PARANÁ - Cada sessão de reunião sabia o nome de todo mundo
LARA - É, você ia na reunião você tinha que assinar o nome na lista de presença. O Clodoaldo fazia umas quinze reunião que ele não ia, ia na casa dele falar "o que ta acontecendo? Que não tá indo na reunião?"
(Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 74-86)

Os trechos acima transcritos trazem informações relevantes sobre a ordem jurídica interna da comunidade, contendo, por outro lado, omissões não menos significativas.

No campo do "direito penal" local, as duas condutas típicas mencionadas (roubo dentro da ocupação e o estupro) são punidas com a expulsão do infrator, sendo que para o roubo, em alguns casos, havia a pena adicional de exposição vexatória do acusado perante a comunidade, assumindo a culpa publicamente, em ritual de auto-humilhação.

Há indeterminação sobre a existência de procedimento que assegurasse o exercício do direito de defesa, sobre a responsabilidade pela fixação e aplicação das penas, deixando subentendido, entretanto, o elevado poder coercitivo da sanção imposta pelo descumprimento das normas.

Durante as rodas, não houve menção a outras espécies de condutas tipificadas penalmente pelo direito oficial, exceto para destacar a inexistência de crimes na ocupação. Entretanto, ficou evidente que o tráfico de drogas não era alcançado pelo direito penal interno.

Já nos casos de violência contra a mulher, há o detalhamento do devido processo "legal" de mediação[332], da mobilização da retórica jurídica (em tom coloquial) e eventual adjudicação do direito, em caso de desobediência ("[...]não é que a gente é autoritário, é o jeito do movimento, né?).

Não passa despercebida a censura à conduta das mulheres vítimas de violência que acompanham os agressores quando são expulsos da ocupação ("Tinha mulher que ia embora com o cara, né").

No disciplinamento do direito de construir, edificação compulsória, sistema registral e regime de propriedade/posse transparece um nível de institucionalização mais avançado, com indícios da existência de uma burocracia jurídica na regulação da ordem urbana interna que envolveria: (i) a exigência de respeito às normas edilícias internas, (ii) um sistema registral para controle das transações imobiliárias, (ii) um sistema de controle para verificar o cumprimento da função social da posse, (iii) a mediação para ressarcimento dos gastos efetuados com as construções nos lotes comercializados.

Nestas situações, a retórica contém forte ameaça de sanção jurídica através da perda da posse e previsão sobre eventual adjudicação do direito, em caso de não cumprimento ("[...] Meu amigo, você tem três meses pra fazer a casa. Três meses não fez, rua!").

Depreende-se, pois, que os recursos tópico-retóricos utilizados apontam para a predominância dos *topoi*[333] e da ameaça como meio de persuasão e coerção.

Andrade, no seu estudo etnográfico sobre a comunidade, informa que era comum, nas reuniões dos setores, haver um espaço para explicar aos novos moradores as regras da ocupação (ANDRADE, 2010, p. 48 e nota de rodapé), normas não escritas, mas de conhecimento obrigatório de todos os que ingressavam na área, um direito que não tinha a pretensão de totalidade, de regular todos os comportamentos, mas que cobria as preocupações de disciplinamento da convivência no local. O direito oficial era residual em relação ao direito local, ou seja, aplicava-se nos temas e litígios não cobertos pelo direito do Pinheirinho.

O sistema processual de prevenção, mediação e resolução dos conflitos era baseado na oralidade, sem rigidez nas formas, com rito sumário e, em alguns casos, com aplicação da lei quase instantânea, como nas situações de roubo dentro da ocupação, quando a pena era aplicada imediatamente.

---

[332] O termo mediação será utilizado em sentido amplo, considerando que, na técnica jurídica, a mediação distingue-se da conciliação e da arbitragem.

[333] "*Topoi* são as premissas de argumentação, pontos de vista ou opiniões comumente aceitas que tornam possível a argumentação por não serem, eles próprios, objetos de argumentação" (SANTOS, 2014, p. 102).

No caso da violência contra a mulher, vigorava o princípio da inércia da jurisdição, somente sendo acionado o órgão julgador por provocação expressa da vítima, prevalecendo as regras de sociabilidade da dimensão do espaço-tempo doméstico, marcado pelas relações patriarcais.

A linguagem utilizada era a coloquial, direta, compreensível aos usuários do sistema de justiça local, sem necessidade de traduções ou intérpretes.

A função jurisdicional era exercida pela coordenação da ocupação, não sendo mencionadas instâncias recursais das decisões. Os coordenadores das quadras detinham poderes para resolução de conflitos ou potenciais conflitos de baixa litigiosidade no âmbito de sua "jurisdição", contando com o apoio da Coordenação Geral para decisões mais complexas ou que envolvesse grande litigiosidade entre as partes.

Pelo que depreende dos relatos dos participantes, a instituição das normas internas derivou da práxis, surgindo de acordo com o aparecimento dos casos. A instituição de tais direitos teve origem na coordenação política da ocupação, sendo validadas e legitimadas pelas instâncias consultivas e deliberativas da comunidade[334].

O trabalho jurídico, no âmbito do direito interno da ocupação, não era especializado, não havendo intervenção de profissionais do direito na mediação dos conflitos.

Em síntese: a retórica do direito do Pinheirinho envolvia um conjunto de normas não escritas, mas de conhecimento amplo e obrigatório de todos os moradores do local[335], que eram integrados na organização política da comunidade, através da participação nas instâncias de discussão da vida comunitária (reuniões e assembleias semanais), onde essas normas eram constantemente reforçadas e revalidadas. A burocracia do direito do Pinheirinho contemplava um conjunto de procedimentos de observação obrigatória (denúncia formal da mulher à coordenação, comunicação e registro de transações imobiliárias, convocação do agressor para aplicação da admoestação, sempre realizada na presença de testemunhas, oitiva das partes no caso de disputas fundiárias, emissão da decisão irrecorrível). A violência do direito do Pinheirinho consistia na ameaça e na utilização de força para fazer cumprir as decisões do órgão julgador da comunidade, a coordenação.

---

[334] Não foram descritos processos deliberativos sobre a criação ou modificação de direitos dentro da ocupação, nem sobre o "poder constituinte originário", mas os relatos apresentados indicam que essas normas eram definidas pela coordenação e comunicadas às instâncias consultivas e deliberativas do movimento, sendo que a adesão a estas normas constituía pré-requisito para ingresso ou permanência na ocupação.

[335] A presença nas reuniões era obrigatória para pelo menos um morador de cada imóvel, que se responsabilizaria em repassar o conteúdo das normas aos demais moradores da unidade imobiliária, o que estabelecia uma presunção de conhecimento da lei interna por todos.

Percebe-se uma ampliação do campo retórico, com incorporação da violência no discurso como forma de imposição do direito local ("Mas se você não pegar duro, né, e se uma regra é quebrada, todo mundo quer, todo mundo acha que tem um ponto fraco, né. Então a gente tinha que ser muito duro, muito duro").

Apresentamos, em seguida, um quadro síntese com os campos jurídicos aqui tratados.

Quadro 15 - Síntese dos "Direitos"

	Direito do BID	Direito do Pinheirinho	Direito Estatal
Recursos tópicos-retóricos	Normas Internas do Banco	Uso predominante de Topoi/Ameaça	Legislação[336], Doutrina e jurisprudência
Modelos Decisórios	Mediação	Mediação/adjudicação	Mediação/Adjudicação
Autonomia do pensamento jurídico	Autônomo	Mimetismo direito estatal	Autônomo
Universo processual	Indistinto do Conflito	Indistinto do Conflito	Distinto do Conflito
Linguagem de referência	Técnica	Coloquial	Técnica
Divisão do Trabalho Jurídico	Especializado	Não Especializado	Especializado
Espaço-Jurisdição	Países Mutuários da AL e Caribe	Bairro	Estado-Nação
Coercibilidade	Baixa	Alta	Alta
Instituidor	BID	Coordenação	Legislativo/Executivo/Judiciário
Auditório[337]	Partes	Comunidade	Sociedade
Formalismo	Formal	Informal	Formal
Objeto	Restrito	Restrito	Irrestrito
Órgão Julgador	BID	Coordenação	Judiciário

9.3 Eixo Justiça

No terceiro eixo de análise, interessa-nos as leituras efetuadas pelos participantes das rodas de conversas sobre a (in) justiça e a (in) justiça socioespacial, a partir das categorias analíticas apresentadas por Iris Marion Young denominadas por ela como as cinco faces da opressão (exploração, marginalização, impotência, imperialismo cultural e violência), a partir da compreensão de justiça como fim da opressão e da dominação.

Interessa-nos também, apresentar a percepção dos participantes sobre a instituição "justiça" e seus atores.

[336] Consideramos os usos e costumes, como fontes de direito já incorporados na legislação, por força do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

[337] Auditório refere-se ao conjunto daqueles que o orador pretende influenciar com sua argumentação. (PERELMAN, 1996)

Como tivemos oportunidade de discutir na seção 5, Young, em seu debate com Fraser, sustenta a impossibilidade de se reduzir a questão da justiça à lógica dual representada pelas dimensões econômico-política e simbólico-cultural, considerando que reivindicações por redistribuição e reivindicações por reconhecimento encontram-se profundamente imbricadas, e que a redução binária proposta por Fraser distorceria a pluralidade e complexidade da realidade social e política (YOUNG, 2009, p. 207).

Assim, a complexidade das relações estruturais de hierarquia e desigualdade de dominação e opressão possibilita que um grupo seja oprimido numa dada relação assimétrica, mas seja opressor, em outra relação, e que indivíduos, dentro de seu próprio grupo possam ser opressores em outras relações intragrupais (é o caso da vítima da violência policial, mas que ocupa o papel de opressor na estrutura heteropatriarcal). Ou, ainda, seja oprimido duplamente por relações assimétricas transversais, como o caso da mulher duplamente explorada ao transferir sua energia vital para que o homem possa desfrutar do seu poder e autorrealização (YOUNG, 2011, p. 51).

Este caráter relacional da opressão permite compreender as manifestações, por vezes contraditórias, dos participantes das rodas acerca das posições que ocupam nas relações que mantém com o poder e com os seus iguais, considerando as diferentes perspectivas sociais[338].

Passamos a palavra a eles:

> PESQUISADOR 1 – O que vocês faziam final de semana?
> OLIVEIRA – Ah final de semana a gente jogava bola, bolinha
> PESQUISADOR 1 – Não participava do forró não?
> MARIA - Eu ia muito no forró.
> Risos
> MARIA- Eu ia na casa do Q., eu ia na casa do seu L.
> FORMIGÃO -Do seu H.
> MARIA – Do seu H. eu ia pra tudo quanto é forró e eu era criança, eu tinha treze anos
> PESQUISADOR 1 – E esse forró acabou quando?
> MARIA – Eu não sei que eu casei com quatorze anos
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 228-237)
> [...]
> MARIA – A minha mãe aprendeu a ler e escrever ali porque ela casou muito cedo e não estudou.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 325)
> LAMARCA – Então ele tinha uma, uma cara qua..., um oclão né, parecia o Zé Bonitinho, então ele, ele veio como o antipolítico, ele veio dizendo que a cidade, ele era gerente, ele era um pão duro, quem via ele falando, dava, dava tanta pena dele, que era, dava vontade de meter a mão no bolso, arrancar os dois reais e dá pra ele, pra ajudar ele, porque ele é muito pobre, então ele conseguiu com isso emplacar uma política, foi uma política de gerir, de

[338] Young define perspectiva social como "o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles" (YOUNG, 2000, p. 137 *apud* MIGUEL, 2010, p. 29).

> gentrificação da área
> ISA – Racista né?
> LAMARCA – Racista, antipobre...
> ISA - racista
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 741-744)

> PARANÁ – [...] lá no, lá no Pinheirinho pode os malan.., até casal gay mora lá dentro, sabe? Então, bom, quer dizer, parece que faz anos, né, mas é pouco tempo já, o tabu era muito problemático até dois mil e quatro, cara, né? Agora, dentro do Pinheirinho mesmo assim de, de racismo era muito difícil, o João, agora, fora, cara, nossa mãe cara, era muito, muito, muito. Porque é o seguinte, você é negro, mas é um negro do Pinheirinho, você é uma mulher, você é uma mulher do Pinheirinho, você é ladrão, mas um ladrão do Pinheirinho, né? Você é, é, é, preguiçoso, é um preguiçoso do Pinheirinho, você é desempregado, desempregado do Pinherinho, você é aposentado do Pinheirinho, né? Você é desempregado, desempregado do Pinheirinho, então, do Pinheirinho, não é? É a mesma coisa quando você fala do nordestino. Ah, o cara é do Pinhe..., é nordestino, então, esse, esse, esse tipo de coisa, né, que é muito difícil e às vezes a pessoa que está sendo criminalizada, e, o, ele não entende ainda, sabe, às vezes ele tá sendo, mas ele não entende, ele não entende.
> JOÃO – não sabe se defender.
> PARANÁ – Porque ele acha que é normal. Ele acha que é normal. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 518-520)

Maria casou-se aos quatorze anos, repetindo a história de sua mãe que, recém-saída da infância, trocara a tutela do pai pela do marido.

Lamarca e Isa denunciam o racismo e a gentrificação ocultos no discurso da meritocracia e do empreendedorismo difundido pelo gerente da cidade-empresa.

Paraná acredita que racismo "dentro do Pinheirinho" era muito raro, mas "ser-do-Pinheirinho" constituía um agravante para todas as formas de discriminação. Ao mesmo tempo, lamenta aquelas situações (que ocuparam o debate entre Fraser e Honneth (FRASER, 2003)) onde, mesmo diante de flagrante situação de opressão, os atingidos não se sentem desrespeitados.

Esses três fragmentos demonstram a complexidade e variedade das formas de opressão (Heteropatriarcado, racismo, impotência).

Como afirma Young a presença de qualquer uma das cinco formas já é suficiente para que se considere um grupo vítima da opressão (YOUNG, 2011, p. 52). Destacaremos, aqui, quatro dessas formas de opressão: exploração, impotência, marginalização e violência.

9.3.1 Exploração e impotência

Segundo Young, a exploração é uma das faces da opressão que abrange tanto o aspecto

distributivo, quanto os arranjos político-institucionais e culturais, que viabilizam a transferência de energia e a acumulação por poucos, enquanto outros sofrem cada vez mais privações (YOUNG, 2011, p. 50), ou, em seus próprios termos, "um processo no qual as energias dos que nada-têm são continuamente despendidas para manter e aumentar o poder, o *status*, e a riqueza dos que têm" (Idem).

Durante as rodas de conversas, as referências dos participantes ao mundo do trabalho foram associadas:

(i) à viabilização de seus projetos existenciais:

> TATA – [...] Aí, arrumou um serviço aqui. Aí ele falou assim: ó, lá tá difícil pra serviço pra mim. Aqui, tá aparecendo um atrás do outro. Então, vamos dar um tempinho aqui. Depois a gente vai embora. (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 427)
>
> PARANÁ – [...] Em 76 eu vim pra São José dos Campos e meu pai achava que eu deveria vim trabalhar, aí eu vim... (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 60)

(ii) às discriminações sofridas em função do local de moradia, que dificultava ou impossibilitava o ingresso no mundo do trabalho formal e que os levava a mentir sobre seus endereços residenciais:

> NEREIDA - Eu sofri, assim, eu, meu, assim, é por causa de eu morar no Pinheirinho eu perdi um serviço, né, por, é, por falar que morava no Pinheirinho, eu, como eu sou, eu trabalhava de empregada doméstica, agora eu sou diarista, eu fui fazer uma entrevista e, a, a mulher até gostou do meu jeito, porque ela falou pra, ela tinha uma cachorrinha, né, e eu adoro animal, né, então, ela é aqui, essa cachorra é minha filha, e o que eu quero de você é que você cuide dela, fazer as coisas, eu falei, ah, eu gosto de cachorro, a cachorra pulou no meu colo, e aquela festa, nossa, ela gostou de você, eu gostei muito de você, aonde você mora? Eu falei, é, eu sou do Pinheirinho. Aí, ela não falou pra mim que não iria me pegar porque eu sou do Pinheirinho. Até mesmo, ela tinha gostado de mim, a cachorrinha, tal, o marido dela tudo conversando e tal. Ela falou assim: então, é, vou fazer entrevista com mais duas pessoas, depois eu falo pra você, aí eu te ligo. Até hoje, eu estou esperando a ligação, mas... (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 545).
>
> FORMIGÃO – São discriminada.
> OLIVEIRA – Bastante.
> FORMIGÃO – Elas vai arrumar serviço não consegue por causa que mora no Banhado, tem que dá endereço de outro parente de outro lugar pra poder conseguir. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 805-807)
> [...]
> MARIA- Você não arruma serviço no centro doutor Jairo se falar que mora no Banhado seu Jairo é um bandido, você vai lá, faz a entrevista, a pessoa até gosta de você a hora que você falou que você mora no Banhado ah já começa ah vamo entrevistar mais pessoas é desse jeito. Isso é automaticamente você falou Banhado é titulado que é um bandido ou então tá passando a mão nas cabeça dos bandido, é assim que a gente é visto. (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 568)

(iii) ao trabalho infanto-juvenil como parte integrante de suas histórias de vida:

> MD – Minha brincadeira era trabalho
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 105-106).
>
> OLIVEIRA - [...] Aí vamo supor assim, na minha época é a gente já começava a trabalhar novo né. Eu comecei a trabalhar eu tinha doze anos aí vai passando o tempo vai passando o tempo as coisa vai mudando.
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 227)
>
> LARA - [...] Eu ajuda... eu trabalhava mas tinha 12 anos, né na época eu trabalhava... fui pra lá com 15. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 35)

(iv) À perda de seus empregos em razão dos processos de desocupação:

> TATA – é, porque eu fui e conversei com ela. Ela até veio lá, me ajudou, com, depois me deu fogão, quando eu fui pra ocupação, né? Aí ela me ajudou, aí ela falou. Falou assim: vê se você consegue voltar a trabalhar. Só que eu falei pra ela: como que eu vou trabalhar? Aí ela: você fica lá em casa. Você conversa com seu marido, você fica lá em casa, e de lá de casa, eu, você vai trabalhar comigo, né? Aí eu falei não, não dá. Não dá porque eu vou ficar muito preocupada com ele, né. Aí, eu falei: me manda embora. Aí, ela pegou e falou: você quer isso mesmo? Ah, eu vou dar um tempinho ainda. Aí, ela deu um tempinho, mas aí depois eu fui lá e falei pra ela que eu não queria mais voltar a trabalhar. Mas ela reclamou muito, ela falou: Tata, fica trabalhando, é melhor pra você, e por que que vocês não foram lá pro endereço novo que eles tão dando? Aí, eu falei: não, eu não vou, eu não vou, porque que nem assim, se fosse só a nossa favela, mas é três favela, é mais duas que tem. Se fosse só a nossa, podia até a gente pensar, mas duas, duas a mais que a gente não sabe nem quem é quem? Eu falei, não, não quero ir, a gente vai ficar lutando aqui. Mas vocês vão ficar morando aonde? Ah, vamos ficar esperando, até onde der. Mas aí eu perdi o emprego (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 483)

(v) À dissociação entre o trabalho intelectual e manual:

> CATU - nós temos que colocar isso na nossa cabeça, ninguém é melhor que ninguém, porque se o engenheiro não depender do cara que tá lá com o enxadão cavar a valeta ele não vai construir um prédio, se ele não depender do carpinteiro ali analfabeto, ele não vai construir o prédio, então somos nós que construímos, nós temos que por isso na nossa cabeça, somos nós que construímo não é o doutor tá, essa é minha opinião. (Transcrição Roda Geral, Pos. 32)

(vi) À concorrência da mão-de-obra dos imigrantes:

> MD – eu, se fosse uma coisa que a gente pudesse fazer, é evitar deixar entrar numa cidade tão grande como essa de São José dos Campos, essas empresas que vem de fora, que a prefeitura traz pra construir dentro de São José dos Campos, ela trazer funcionários, pessoas de fora pra trabalhar aqui, em São José dos Campos, na cidade, dá mais preferência pros moradores, pras pessoas de São José, da própria cidade, porque hoje em dia, você pesquisando pela cidade, é dificilmente você encontrar um joseense, trabalhando aí ou

> perambulando pela rua, porque são todos, a maioria são pessoas de fora, eu não queria que isso acontecesse, preferia dar mais o exemplo pra própria cidade e não pra essas pessoas de fora, porque, veja bem, hoje em dia, o que tá morando mais pra rua são o que? São as pessoas que tão vindo de fora iludido. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 675)

(vii) Ao trabalho como relevante valor moral:

> CATU - aí um dos pedreiro chegou e falou assim, rapaz cê tome vergonha e vá comprar um terreno, sério mesmo ele pegou e falou assim, vai comprar um terreno, eu trabalho, eu comprei meu terreno, eu comprei meu terreno lá, paguei, aí eu peguei e falei pra ele, porra legal, onde você comprou esse terreno? Lá no Santa Cecília, falei, então você comprou uma chácara, aí ele, não, eu comprei um lote lá de dez por vinte e cinco, eu falei cabra cê é, cê é pior do que eu, entendeu. Porque eu, eu tô lutando pelo aquilo é meu, que é meu, primeiro que lá no Santa Cecília, não é, não é permitido vender meio lote [...] (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1242)

> PARANÁ - As meninas só namorava... se não fosse ladrão não prestava, trabalhador pra quê? (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 716)

(viii) Às barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência para acesso ao trabalho:

> NEREIDA - É... eu fui pro Pinheirinho porque na... quando, né? Eu tive as menina... pequena ainda e... a minha vida era bem difícil, né? Tinha que tá... como eu tinha deficiência na perna quase não conseguia serviço em fábrica, essas coisas assim né, então... eu trabalhava mais assim, empregada doméstica [...] (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 18)

(ix) À inclusão precária no mercado de trabalho, pela falta de qualificação profissional:

> CLODOALDO - Eu cheguei aqui em noventa e nove na cidade, no ano de mil novecentos e noventa e nove... naquela época tinha bastante até emprego, mas só que não tinha qualificação nenhuma, não tem qualificação assim pra trabalhar fichado nenhuma. A dificuldade que eu tinha e a opção que eu tinha de melhora: reciclagem (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 44)

(x) Ao tempo de deslocamento gasto no percurso de casa para o trabalho e do trabalho para casa, após a remoção:

> PARANÁ – [...]Aí, cara, pro cara pegar um bondão até ele chegar aqui já leva quase que uma hora e quarenta. Pra voltar, uma e quarenta, certo? Não tanto pela passagem que tem, mas é muito longe, você, você, quer dizer, a mãe não, a mãe que tiver um filho novo, ela não vai ver o filho. Ela tem que sair uma hora e, duas horas antes e chegar duas horas depois do serviço, então é muito ruim.
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 340-342))

Esse conjunto de posições e perspectivas relacionadas às relações de produção

demonstram a percepção das desigualdades estruturais existentes, pelos representantes das três comunidades, em uma leitura que identifica apenas as consequências da exploração do modo de produção capitalista, no seio da racionalidade neoliberal.

Atraídos para a emergente cidade industrial/tecnológica em busca de melhores condições de existência[339], passaram a integrar o exército industrial de reserva, reduzindo a pressão salarial (OLIVEIRA, 1982; MARICATO, 2000) e tornando a cidade mais atrativa para investimentos.

Ao serem incentivados a apontar as razões dos sofrimentos a eles impingidos, a especulação imobiliária foi a causa mais citada nos três grupos (11 vezes pelos moradores do Banhado, 2 pelos moradores da Nova Tatetuba e 4 pelos moradores do Pinheirinho).

> JOÃO - Não tinha as condições mínimas assim para se viver ali. A gente estava ali porque passou acreditar muito na luta e via ali a única perspectiva de conseguir alguma coisa nesse sentido, por conta da especulação imobiliária, dificuldade de comprovar renda, dificuldade comprovar endereço... Uma série de problemas que as ocupações tem, entendeu. (Transcrição Roda1_Pinheirinho, Pos. 171)

> SOUZA - [...] O que eles fizeram, o que eles fizeram com essas família no, no antigo Morro do Regaço, Nova Tatetuba, não só lá em várias áreas ali, isso não é, não é coisa de um ser humano não, brigando pelo poder, brigando por interesse, por exemplo, especulação imobiliária, que hoje prova lá que a área hoje é uma área é, que tá, tem muita gente grande de olho nela, não é só um tem vários, então eu acho assim, eu acho a, a, o que aconteceu com nós lá foi assim, uma higienização, eles tentou tirar nós e jogar nós po, pra periferia, nós, se nós tá num lugar mais retirado, nós vamo, vamo lutar pro nosso direito como, se nós não vai ter direito a um, por exemplo , um transporte, um nada, ali, ali é assim jogou lá... (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 46)

> PESQUISADOR 1 – Deixa eu ... uma pergunta, eu queria que vocês respondessem de acordo com o que vocês entendem. Por que vocês acham que tá acontecendo tudo isso no Banhado?
> JOSÉ – Interesse financeiro, político...
> FORMIGÃO – É ...
> MARIA – Especulação imobiliária...
> FORMIGÃO – Especulação ...
> JOSÉ – Especulação imobiliária ...
> MARIA – É o que eu sempre falo, é uma terra supervaliosa ...
> OLIVEIRA – centro da cidade...
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 521-529)

[339] O trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas, no ano de 2003, demonstrou que o principal motivo para a escolha do município pelas pessoas de referência não naturais foi o emprego: "A pesquisa perguntou aos moradores que não nasceram em São José dos Campos por que escolheram morar no município. Quase a metade das pessoas de referência dos domicílios apresentaram questões relacionadas ao emprego como principal motivo. Este padrão repete-se em todos os Setores, inclusive nas Favelas e Ocupações Irregulares. Em segundo lugar, 27% responderam que a mudança foi realizada para acompanhar a família. Destaca-se que 7% do total de entrevistados buscaram principalmente a melhor qualidade de vida. Em São Francisco Xavier esse percentual atinge 17%". (NEPO, 2004, p. 26).

Para eles, a especulação imobiliária incidiria duplamente sobre os interesses do grupo: por um lado, os impediria de ter acesso às áreas legalizadas que conferissem o mínimo de segurança à posse, pelo elevado valor dos imóveis legalizados e, por outro lado, organizaria a expulsão das terras ocupadas por eles, após estas se tornarem valorizadas.

Não houve um aprofundamento sobre a concepção que tinham do que denominam de "especulação imobiliária", mas as falas revelam uma percepção sobre os mecanismos que integram o processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2003), a partir dos arranjos espaciais e da alocação de recursos no território para viabilizar a concentração de investimentos em determinados espaços, permitindo a absorção do excedente resultante do processo de superacumulação capitalista.

> OLIVEIRA – [...] eu concordo com tudo o que você falou, porque vamos supor assim, se os lá de cima, a maioria é tudo jogo de interesse, tudo jogo de interesse, porque eu vou citar uma coisa fácil pra você que você vai entender você tem cabeça boa. Olha a Cambuí, a Cambuí foi feita, a Cambuí antes de terminar a Cambuí já tinha o container na beira da pista ali só esperando e não terminou o loteamento já tá abrindo loteamento do lado da Cambuí. Quem? Quem vai ser favorecido vai ser nós? Vai ser nós?
> MARIA – Os pobres né...
> OLIVEIRA – Vai ser quem já tava esperando já.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 438-440)

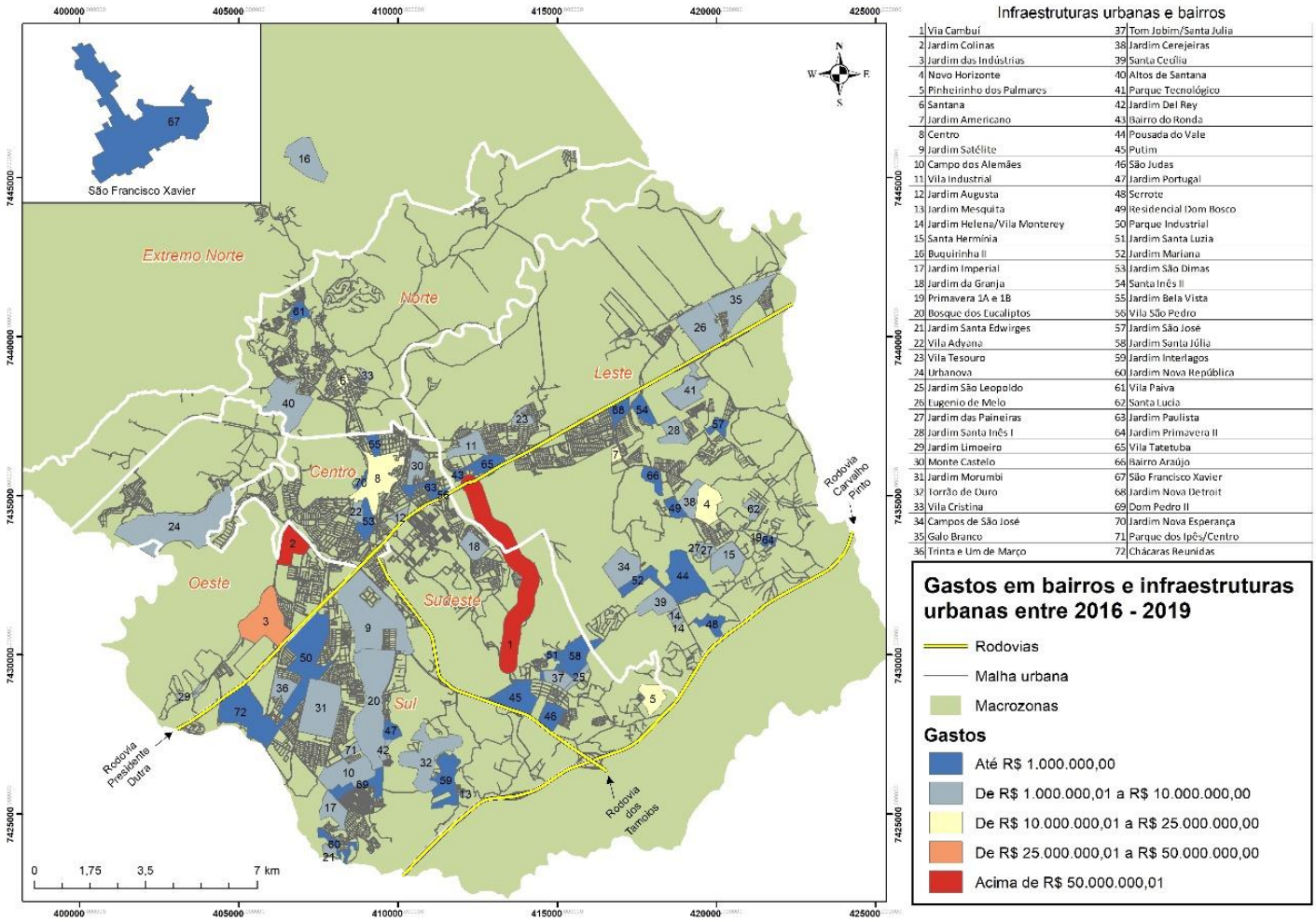
> JOSÉ – Mas assim, além de tudo que os companheiros contribuíram de perspectiva, eu tenho uma perspectiva ainda maior que essa, é, eu fiz um curso na USP, faz uns anos, que é o direito à cidade, inclusive ele deve saber bem sobre isso (aponta para o Pesquisador 2), é que mostra, que mostra o seguinte, é, o crescimento do capital desse, de longe pra perto, né?, então assim, tem o centro da coisa e aí a expansão disso e pra onde, entre aspas, o tal progresso, né?, porque pra quem esse progresso, pra minoria, vai se expandindo, ele explica o seguinte, vai se expandindo, então, coitado de quem tiver nesse meio, dessa expansão.. e a gente, nesse momento, tá nesse meio dessa expansão. E é um projeto que não só aqui acontece com a gente, mas no Brasil, talvez até no mundo todo. É, você catar, você catar áreas de grandes valores e tirar moradores que não têm dinheiro jogar pra onde dá e botar alguém que tem dinheiro ou alguma coisa que vá render muito dinheiro ali. Aí daqui uns anos a gente vai tá vai acontecer a mesma coisa, mais ou menos nessa ideia, as perspectiva, nós vai ter que sair de novo de lá porque nós não pode mais morar lá porque lá já vale muito e assim vai indo, vai chegar um momento que não sei se vai se tornar isso, mas vai chegar o momento que vai ficar parecido como, como Dubai né. (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 565)

> FORMIGÃO – [...] eles não pode chegar ali e simplesmente porque conversou com um empresário europeu ou das américas da onde for e que tem muita grana pra investir e colocar o cara aqui dentro de São José que nem tem o tal de Helbor e por aí vai e achar que eles pode chegar ali e remover os pobre a preço, a custo de vida, a vida da pessoa e achar que vai se apropriar daquilo ali e ditar as leis e as regras, a lei e as regras, tudo e tomar a posse do nosso

> lugar e colocar nós pra escanteio pros condomínio da vida, não, não é assim (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 1183)

Na figura 95 apresentamos a espacialização dos investimentos públicos em obras e reformas efetuados no território do município de São José dos Campos, no período de 2016 a 2019[340].

Figura 95 - Distribuição de Gastos (obras e reformas) no território 2016-2019



Fonte: Construído a partir de levantamento efetuado pelo autor no portal da transparência - Elaborado por Daniel José de Andrade.

Dos cinco maiores investimentos realizados nesse período, três são projetos viários (Via Cambuí, Rotatória do Gás e Ponte Estaiada), um equipamento destinado a grandes eventos esportivos (Arena de Esportes) e um destinado diretamente à população de baixa renda

[340] Para realização desse levantamento, foram utilizados dados disponibilizados no portal da transparência da Prefeitura Municipal de São José dos Campos sobre os contratos de obras e reformas e seus aditamentos. No portal, estão disponíveis somente dados relativos aos gastos efetuados a partir do ano de 2016, motivo pelo qual o intervalo 2016-2019 foi adotado.

(infraestrutura do bairro Pinheirinho dos Palmares).

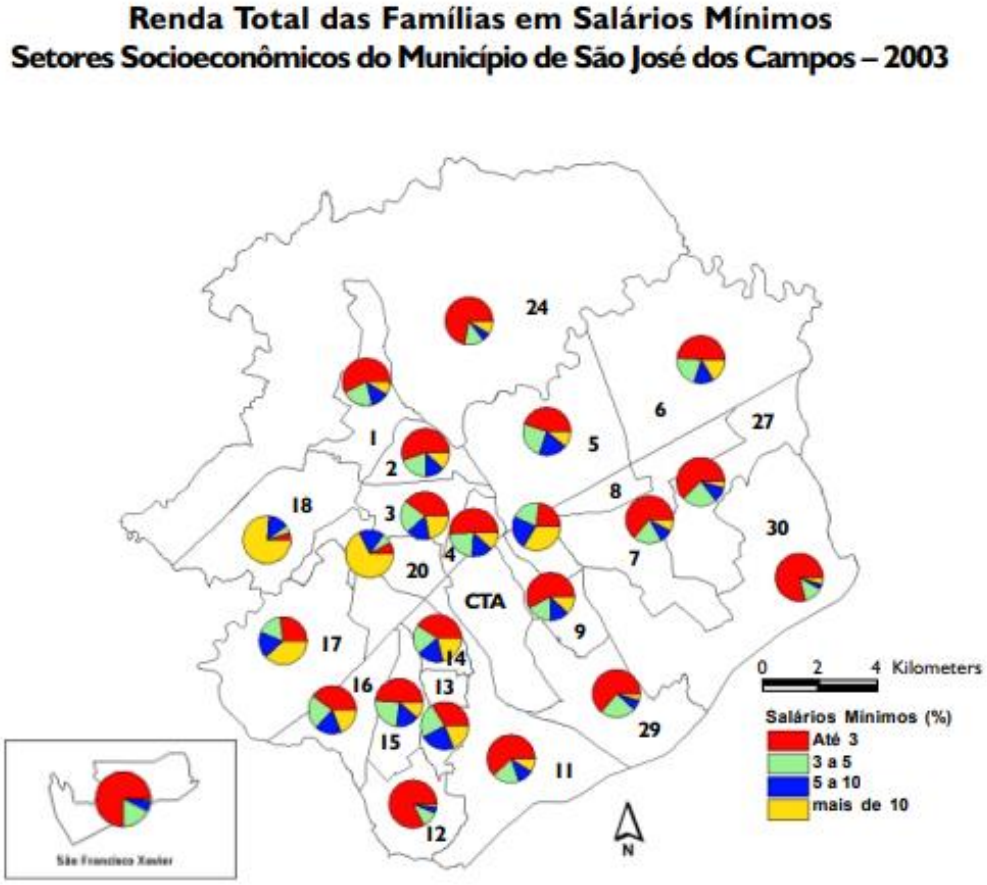
Quadro 16 - Dez maiores investimentos em obras e reformas no período 2016-2019

LOCAL DO INVESTIMENTO	VALORES (R$)
1. Via Cambuí	96.524.999,57
2. Jardim Colinas	52.105.194,57
3. Jardim das Indústrias	42.210.879,47
4. Novo Horizonte	24.085.041,74
5. Pinheirinho dos Palmares	23.213.108,23
6. Santana	16.538.906,99
7. Jardim Americano	13.320.724,96
8. Centro	11.454.939,83
9. Jardim Satélite	9.818.008,09
10. Campo dos Alemães	9.328.275,44

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de levantamento realizado no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São José dos Campos.

Na cartografia e no Quadro acima, pode-se perceber que dois desses investimentos foram realizados na zona oeste da cidade (Setores 18 e 20, abaixo), região que concentra a população com maior renda familiar (NEPO, 2004).

Figura 96 - Distribuição da população no território por faixa de renda (2003).



Fonte: Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional em São José dos Campos. NEPO/UNICAMP/PMSJC, 2003.

LEGENDA			
1 - Alto da Ponte	7 - Pararangaba/Campos de S. José	14 - Jd. Satélite	21 - São Francisco Xavier
2 - Santana	8 - Vista Verde	15 - Jd. Oriente/Morumbi	24 - Freitas/Sertãozinho
3 - Centro	9 - Jd. da Granja	16 - Parque Industrial	27 - Novo Horizonte
4 - Jd. Paulista	11 - Vl. S. Bento/Torrão de Ouro	17 - Jd. das Indústrias	29 - Putim
5 - Vl. Industrial	12 - Campo dos Alemães	18 - Urbanova/Aquárius	30 - Capão Grosso/Bom
6 - Eugênio de Melo	13 - Bosque dos Eucaliptos	20 - Vl. Adyanna/Esplanada	Retiro/Serrote

Fonte: Atlas das Condições de Vida em São José dos Campos (NEPO, 2004, p. 28).

Por outro lado, o investimento expressivo no bairro recém-criado do Pinheirinho dos Palmares demonstra que a avaliação quantitativa do volume de recursos investidos no território não constitui um parâmetro suficientemente seguro para mensuração do nível de efetividade da justiça socioespacial, caso não se considere a racionalidade dos processos que envolvem esses investimentos. Em outros termos, embora os investimentos no bairro Pinheirinho dos Palmares tenha como beneficiários diretos os moradores do núcleo, há beneficiários indiretos de tais investimentos, tais como os proprietários das terras ociosas do entorno, favorecidos com a extensão da infraestrutura às suas propriedades, sem mencionar o proprietário da área anteriormente ocupada por eles na zona sul da cidade, maior beneficiário da desocupação

forçada[341].

No mesmo sentido, se considerarmos de forma descontextualizada os investimentos públicos realizados para viabilizar as intervenções no território ocupado pela comunidade do Banhado ao longo dos anos (estudos para implantação do Eco parque em suas variadas versões, EIA/RIMA para construção da Via Banhado, requalificação de sua orla etc.), poderia se chegar à falsa conclusão que os moradores daquele núcleo foram mais beneficiados que os de outros núcleos onde não ocorreram investimentos. Neste caso, uma avaliação quantitativa sob o prisma da justiça distributiva pode distorcer a realidade, já que a efetivação da justiça socioespacial estaria na razão inversa dos investimentos efetuados.

A lógica da distribuição de recursos no território, neste pequeno fragmento espaço-temporal, não foi arbitrária, havendo concentração de volume expressivo de investimentos no conjunto de projetos financiados pelo BID no âmbito do Programa de Estruturação Urbana.

A definição dos investimentos e os critérios de priorização da alocação de recursos no território tiveram como arena política as audiências públicas para discussão dos Planos Plurianuais e das leis orçamentárias anuais. Esses espaços convidados têm se caracterizado como espaços políticos de pseudoparticipação (ARNSTEIN, 1969), meramente sancionadores de deliberações já tomadas em outros espaços políticos[342], impondo o ponto de vista particular dos dominantes como ponto de vista universal (BOURDIEU, 2001), facilitado pelo caráter não deliberativo das audiências e pela opacidade do processo de formação da agenda e de deliberação.

A ausência de poder de decisão é um dos aspectos destacados por Young na produção de injustiças, conformando uma das faces da opressão, a impotência.

A definição da agenda determina não somente quem deverá ser atendido, mas, principalmente, quem deverá ser esquecido e quem deverá permanecer na pura espera (FREIRE, 1997) ou na espera com esperança (BOURDIEU, 2001, p. 279), em estado de suspensão de direitos, submetidos ao exercício do domínio pela administração do tempo.

---

[341] Como destacado no item 3.4, o gasto total para desocupação da área do Pinheirinho orbita em torno de R$ 200 milhões de reais, recursos públicos utilizados para a proteção de uma única propriedade privada.

[342] Nas atas das audiências públicas que discutiram alterações no PPA e a LDO dos últimos três anos, as menções à participação popular não ultrapassam um parágrafo e fazem menção genérica às contribuições da população: na audiência realizada em 14 de agosto de 2017, para discussão do PPA 2018/2021, lê-se: "Depois das explicações, foi dado aos moradores o direito do uso do microfone, onde fizeram suas solicitações (SIC). Às vinte horas e trinta minutos a reunião foi encerrada [...]". Na audiência de 06 de março de 2018, que discute a LDO/2019 lê-se: "As pessoas inscritas fizeram uso da palavra, dando boas ideias para serem implantadas na região norte, que foram devidamente gravadas e transcritas em documento próprio". Nada mais havendo a tratar [...]". Na audiência realizada em 20 de março de 2019, para discussão da LDO, lê-se: "Na sequencia foi aberto o microfone para que as pessoas inscritas fizessem suas reivindicações. Às vinte horas e trinta minutos a reunião foi encerrada [...]".

A impotência diante das negligências e do adiamento indefinido ao atendimento das necessidades básicas e urgentes dos moradores das comunidades surgiu como uma questão relevante no desenvolvimento das rodas:

> JOÃO - A assistência social, não vai, né. As poucas vezes que a assistência social teve lá pra fazer a pesagem do bolsa família aconteceu na, na sede improvisada que a gente fez na Semente do Pinheirinho que era tenda lá de, de Lonil e coisa e tal que depois ruiu e gente não conseguiu mais se, se reestruturar. Entendeu, então tem esse boicote, os caras não aumenta linha, entendeu...
> PARANÁ – a estrada é muito ruim..
> JOÃO – os cara não aumenta linha, é, são várias, várias questões assim que a gente sente que, que não chega por ser, por ser quem somos, entendeu?
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 385-387)

> OLIVEIRA – [...] A Sabesp não arruma água, a Sabesp não liga água, a Eletropaulo ela vai arrumar quando é fiação da rede da rua e ainda é maior sacrifício quando pede né MD? Que arrebenta um fio alguma coisa assim...
> (Transcrição Roda1_Banhado, Pos. 485-486)

Assim, distribuição de recursos no território e a administração do tempo de espera, como exercício autoritário do poder, são fatores que devem ser considerados na avaliação da (in)justiça socioespacial.

A efetivação da justiça, deve considerar também outros parâmetros além da distribuição de recursos e de poder.

9.3.2 Marginalização

Santos argumenta que a dominação moderna articula de modo desigual e globalmente combinado, as exclusões abissais e não abissais (SANTOS, 2018b). A marginalização é a face da opressão em que as exclusões abissais tornam-se mais evidentes.

Relações heteropatriarcais, racismo, ageismo, xenofobia e intolerância religiosa foram algumas das formas de marginalização que emergiram das falas dos participantes das rodas de conversas.

> JOÃO - Pô, você imagina um lugar, cara sem, eu sou nordestino, sabe, eu não tô, eu não tô querendo me fazer entender xenofóbico, mas você imagina um lugar cheio de nordestino e aí aparece um camarada que tem uma orientação Homoafetiva, sabe, é, é, meu, é natural que exista, só que aí enquanto, enquanto movimento, o movimento repreendia, falava, ó meu irmão, não é bem assim, entendeu, o cara tem a opção dele, quando, violência doméstica, entendeu, é, é, é, tava na, na mão da coordenação, é, é, poder dialogar, entendeu, poder negociar isso, é poder coibir, sabe, inibir que acontecesse os atos de, de homofobia, de violência contra a mulher, de xenofobia, e de intolerância religiosa, sabe, a, a, a coordenação conseguia lançar mão disso,

enquanto, enquanto ocupação. Agora, lá no Pinheirinho, continua acontecendo, infelizmente, entendeu? Violência contra a mulher, homofobia, racismo, né, só que é muito menos, muito menos, a gente, a gente tem muito menos racista entre a gente lá do que quando a gente sai e vem pro centrão, eu, por exemplo sou da dança de salão e eu, meu, já teve várias situações, se começar a relatar todas as situações de racismo aqui, a gente não termina a conversa, entendeu? Eu sofro muito mais racismo nesse âmbito do que lá na ocupação. Mas existe. Né?
(Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 517)

*

MARIA – Mas você não deixou eu falar. Mas ... então, eu sou assim, José, sabe, eu não aceito homossexualismo, não aceito, C. vive falando comigo, mas, porém, eu respeito, eu não aceito, eles sabem disso, mas eu respeito todo mundo. E lá no Banhado é a mesma coisa, por mais que a gente não aceite o que eles fazem, nós respeita...
MD – ...E eles respeita muito a gente também...
MARIA - ... eles são seres humanos igual. A gente não discrimina eles assim de bater, de nada.
JOSÉ - ... de falar piada, de nada.
MARIA - A gente conversa com eles.. a gente brinca, a gente se abraça, a gente dá risada, só não aceita...
MD – Até na rua mesmo...
JOSÉ – O que é brabo lá é o machismo, não é a homofobia...
MARIA – isso... o machismo lá é libera... Nossa, é libera.., eles libera
JOSÉ – O machismo lá é brabo. Mais brabo que existe é o machismo lá. Lá é selvagem mesmo... selvagem...
MARIA - ... lá bate nas mulher, tipo assim, é... a mulher ela tá lá, o cara vê a mulher como objeto, mulher igual eu assim, nunca ninguém olharia, porque eu ninguém manda em mim, eu me imponho, então, não é qualquer homem que olha pra mim e eu sou, não é verdade, José, as mulher lá elas apanha e abaixa a cabeça, em mim se me bater eu vou pra cima. Então, a maioria das mulher é desse jeito, elas apanham, apanham, apanham e não tá nem aí. É, o machismo lidera.
PESQUISADOR 1 – Isso, comunidade sabe disso?
MARIA – sabe.
JOSÉ – é uma ..., infelizmente é uma ...
MARIA – é uma cultura. É uma cultura deles...
JOSÉ – é uma cultura disso, entre aspas, mas é...
MARIA – A gente tenta mudar a cabeça delas, mas, num num entra...
JOSÉ – tem uma moça lá, que eu não vou falar quem é, que ela apanha e ela...
MARIA – ela gosta, Jo. ...
JOSÉ – Ela já apanhou... Ela já apanhou tantas vezes, que eu já não sei quantas vezes foi, quantas vezes foram...
MARIA – Isso ... Então, o machismo lá é demais.
JOSÉ - Lá é feio.
(Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 947-967)

*

CATU – Quando você falava assim, é... ah moro, eu moro no Morro do Regaço, acho que isso era geral, eu moro no Morro do Regaço, sabe as criança até pra ir no mercadinho mesmo lá, pra ir no mercado entendeu depende dos seus traje, entendeu da fisionomia da pessoa ela tinha uma certa discriminação, já, eu já briguei muito por isso mas vocês tão falando aqui eu tô lembrando de uma coisa que não é só aqui, eu lembro quando eu fui trabalhar aqui no Jard... no Oriente tinha, a senhora, ela era advogada, o neto

> dela morava no no Dom Pedro e ele, é, tinha que fazer aquele, como é, CEPHAS, sabe, essa escola pública mais avançada, não conseguia por causa do endereço, ela, ele teve que mudar pra casa da avó dele, dá o endereço da avó dele, o, aí rapidinho
> PESQUISADOR 1 – Ele conseguiu
> CATU - ele conseguiu a vaga entendeu, então essa ex ... essa exclu..., por isso que a gente fala da exclusão social, discriminação social é justamente isso até o, o ambiente que a pessoa mora, o ambiente que a pessoa frequenta ela é discriminada.
> ISA – Mas, Catu ali é, ali no Morro do Regaço, a maioria que morava ali era negra
> FRAN – Era
> CATU – Era, tinha uma boa parte, uma boa parte
> ISA – Devido a nosso, a nossa é... história desde o começo da escravidão depois que teve a abolição nós negros, os negros nunca tiveram direito a nada, nem de moradia, então imagina aquela monte de pessoa, aquelas pessoas todas negras morando ali num pedaço enfeiurando a cidade, eles acham isso
> CATU – É isso era mesmo.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 1434-1439)
>
> *
>
> JOSÉ – Pra você ter uma noção minha companheira, todo mundo sabe que ela é negra e mora no Banhado, ela foi fazer negócio do bolsa família e a forma que trataram ela, foi uma forma assim grotesca, só começaram a tratar ela com mais respeito depois que eu acionei o advogado do sindicato e fui lá fazer barraco lá, falei olha só, tudo isso que vocês tão falando vou processar vocês, vocês não podem falar isso aí, ah mas vai... falei com essas palavras, espero que se foda a sua opinião, sua opinião aqui não tá inválida, não tá tendo valor aqui, aqui você é uma funcionária pública, você não tem que ter lado de prefeitura nada disso, tem que atender as pessoas para aquilo que você é paga, não dizer a sua opinião das pessoas induzindo as pessoas a alguma coisa e o fato dela morar lá ou não, isso pra você é indiferente, só assim e aí muitas outras aí passam por um processo parecido (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 808)

A fala de João menciona o controle exercido pela coordenação sobre comportamentos homofóbicos, a violência contra as mulheres no território do Pinheirinho e a posterior perda dessa ascensão sobre os moradores, quando foram para o Pinheirinho dos Palmares. Se, antes, espancar a mulher poderia resultar na expulsão da ocupação, hoje, a segurança jurídica da posse afasta o poder coercitivo do direito do pinheirinho, trazendo à tona as manifestações outrora reprimidas.

As referências às relações heteropatriarcais ganharam intensidade na segunda roda de conversa realizada com os representantes do Banhado, quando a questão passou a ser objeto de intenso debate entre os participantes, desvelando o caráter endêmico da violência doméstica na comunidade.

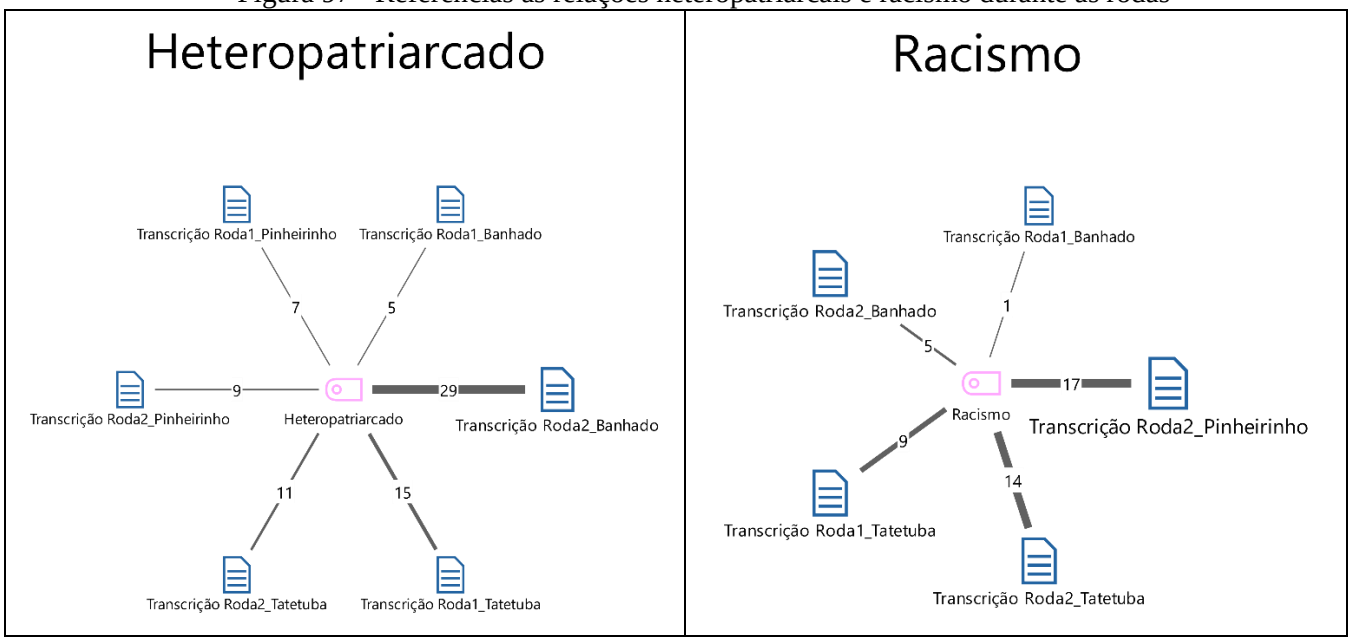
O discurso de Maria transita na ambiguidade do discurso religioso e militante, equilibrando-se entre o não aceitar as relações homoafetivas, mas respeitar o ser humano, na tentativa de compatibilizar a reafirmação dos dogmas religiosos estigmatizantes com a

solidariedade e o engajamento na luta.

As referências ao racismo e ao racismo estrutural surgiram com maior frequência nas rodas realizadas com os representantes da comunidade da Vila Nova Tatetuba e do Pinheirinho.

Enquanto Catu encontra explicação para discriminação em função do local de moradia e da aparência das pessoas, Isa considera a questão racial como preponderante para determinar a remoção da comunidade.

Figura 97 - Referências às relações heteropatriarcais e racismo durante as rodas



Fonte: Elaborado pelo autor. Gerado pelo software MAXQDA ®

9.3.3 Violência

A violência sistêmica é uma das faces da opressão que se caracteriza pela prática social continuada de ataque aos membros de determinados grupos, pelo simples fato de pertencerem àquele grupo (YOUNG, 2011, p. 62-63).

Para tais grupos, há um estado de violência permanente, seja pela efetiva perpetração de atos violentos, seja pela ameaça constante de que a violência venha a se concretizar, por pertencerem àquele grupo.

A violência destacou-se como a face mais visível da injustiça socioespacial na percepção dos participantes das rodas de conversas.

A variedade, a extensão do repertório, a constância e o grau de violência apontados pelos participantes descrevem um estado de exceção permanente (AGAMBEN, 2011):

FORMIGÃO – Eu lembro que naquela época, não tinha essas armas mais novas, era aquelas quarenta e cinco grandona mesmo, né, sabe três quartos. Aí, daí, ele pegou encostou aquelas arma na gente assim, mão pra cabeça e eu tava de uniforme e o outro rapaz de uniforme da prefeitura, mão pra cabeça e eu tava segurando a bicicleta, daí o outro rapaz fez assim né com a mão na cabeça, daí eu falei com o policial assim: deixa eu encostar a bicicleta ali que daí o senhor me revista né, ele falou, não quero saber, cala a boca, você não tem o direito de falar nada, daí falou assim pra mim, aí e era, era quatro, quatro cara grandão memo, fortão, daí e tinha um sargento junto, um era sargento, que eu vi a divisa dele, aí ele pegou né e falou assim, eu falei, não, deixa eu encostar ali pra mim poder, o documento meu não tá aqui, tá lá em casa e é pertinho, é coisa de uns três metros, daí ele falou assim, não, não vai pegar nada não, e põe a mão pra cabeça, daí eu não podia largar a bicicleta porque senão ia cair tudo, daí sabe o que ele fez? Ele deu uma bicuda na bicicleta, ele deu uma bicuda na parte de trás da bicicleta, que a bicicleta voou de uma distância daqui na cadeira assim, a bicicleta voou e do jeito que bateu assim, ó, rachou a cesta básica, rachou as minhas coisa, esparramou no chão, aí um outro policial que tava sentado dentro do carro veio olhou assim, e não quis se intrometer, saiu foi andando pra lá e ele continuou em mim, continuou em mim, marretando ali. Aí eu falei assim, mas o senhor não deixa a gente encostar a bicicleta, ele: - cala a boca! Você não tem direito de falar nada, aí o outro veio por trás de mim, eu falei, ih vai dar uma porrada em minhas costas, daí o que tava na frente engatilhou a pistola na minha cara, engatilhou mesmo, ergueu o cão assim, e pôs no meio da minha testa, daí eu falei, eu pensei, ele vai atirar, então atira então, eu falei pra ele assim né, daí ele ficou assim né, daí ele falou assim, aí o sargento veio por trás... Aí ele falou assim, ah você é folgado, aí ele aproveitou que eu tava olhando pro sargento, me deu uma pancada nas partes baixa, ele me deu uma pancada e já emendou já outra aqui na costela e aí, aí eu peguei cai no chão né, daí eles falaram, ele falou, tá vendo, tá vendo o que dá ser boca dura, ficaram falando assim pra mim, daí eu falei assim, mas o documento tá lá em casa, deixa eu pegar lá, daí ele, não, não vai pegar nada não. Daí eles entraram, e simplesmente entraram no carro, foram lá na frente, fizeram o balão e foram embora e eu fiquei com a dor na costela e a dor nas parte baixa e a cesta básica rasgada no chão (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 718)

CLODOALDO – quando eu relatei, quando eu relatei que foi um sargento que, que me algemou e falou que era para levar, matar e jogar no rio. Os outros policiais falavam que ele era sargento, mas não tinha nenhuma identificação. (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 290)

NEREIDA – eles começaram a atirar. Aí, na hora que eles começaram a atirar, eles acertaram a perna da Lara. Nisso, eu vi na hora que a Lara caiu. Na hora que a Lara caiu que ela gritou: mãe! Eu na hora imaginei. Falei, pronto, acabou, aí, na hora coisou, os policial tudo correndo.
(Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 46)

ISA – [...] as crianças mesmo, da assistente social dá recado pra filha da C., falando que ia passar o trator na casa dela, então era muito terrorismo em cima das crianças e das mulheres, eu vejo isso pelo movimento [...]
SOUZA – A pior coisa que aconteceu foi quando a prefeitura mandou a assistente social pra lá fazer terrorismo. Isso foi uma das pior coisa. Você saía pra trabalhar, você não sabia se você ficava trabalhando ou se ficava pensando na sua casa.

> SOUZA – Nas crianças...
> FRAN – Criança...
> ISA – Não, e fora fazer reunião só com as mulheres, né? Aterrorizava as crianças.
> SOUZA – Que ela chegava ...ela falava pras mulher lá, se a pessoa, se a mulher não saísse, a ..., por exemplo, a máquina ia entrar lá na casa dela, ia derrubar ela, meter o trator com todo mundo lá dentro. Então ela esperava ou as os, por exemplo, os pais sair pra falar essas coisa pros, por exemplo, não só pras mulher, mas pras crianças também.
> FRAN – é...
> ISA – A J., lembra, alessa..., a...
> LAMARCA – tudo é criança...
> ISA - a menina sua, ela vivia falando...
> FRAN – A L.
> SOUZA – L.
> ISA – A L., ela vivia falando: ai, a máquina vai passar, né? a L.., a J...
> PESQUISADOR 1 – isso as assistentes sociais?
> ISA – As assistentes sociais.
> LAMARCA – É.
> ISA - Aí uma vez falou assim: ô mãe...
> FRAN – Mas isso aconteceu
> LAMARCA - Mas isso aconteceu
> ISA - passou aqui deixou recado que a máquina vai passar e vai derrubar a nossa casa.
> FRAN – Mas isso aconteceu
> SOUZA – E outra coisa que eu também acho que assim seria até, assim... esses jovens, pegar esses jovens que na época aconteceu isso...
> ISA – Era criança, né?
> (Transcrição Roda1_Tatetuba, Pos. 970-991)

Como podemos ver, os relatos apresentados pelos moradores das três comunidades descrevem um cotidiano de dominação e opressão exercidos através de violência sistêmica, estrutural e institucionalizada.

No curso das seis rodas de conversas foram identificadas 408 referências, envolvendo 267 eventos relacionados a situações de violência vivenciadas pelos moradores das três comunidades.

A espécie de violência mais referenciada foi a violência policial (87), seguida outras formas de violência institucional tais como as ameaças (34) e os roubos atribuídos (por ação ou omissão) aos agentes públicos (22).

> MD – [...] com ameaça da prefeitura, que era funcionário da prefeitura falou, falou pra ele, se você não sair do Banhado você vai ser demitido da prefeitura, então a pessoa ficou com medo saiu (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 66)

> SOUZA – Ô Fran, cê tá falando assim, o, teve um rapaz lá, marido da C., o N...
> FRAN – Uhm
> SOUZA – que ele tinha comprado umas roupa até na Oscar Calçado né...
> ISA – É
> SOUZA – É calçado, comprou os calçado na Oscar e as roupa não lembro a

> loja que era, que ele falou, ele tinha comprado seiscentos e poucos reais de roupa na época, pra passar o final de ano tudo, quando ele chegou lá, cadê as roupa, não tinha mais, entraram na casa dele, foi até que na época eles queria levar as coisa levar o que tinha na mala né
> ISA – Uhmm
> SOUZA – Ela se, ela se juntou lá e falou que não ia, nesse mesmo, nesse mesmo dias, quando nós tava lá na, quando nós tava lá na...
> ISA – na igreja
> SOUZA – na igreja, não podia sair, a prefeitura tava, aproveitava que as pessoa que tava nas casa não saiu e queria jogar à força pra ir pro Jardim São José e nessa aí levou roupa nova, roupa que o cara tava pagando ainda, aí até a gente dele, depois que passou ele começou, até dava risada dele, falou assim, poxa, cê comprou uma roupa pra passar o final de ano aí bonito, agora tem alguém que tá usando ela pra você, então ficava... (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 326-334)

No Quadro 17, apresentamos as espécies de violência referenciadas pelos participantes das rodas, em suas leituras sobre a injustiça socioespacial.

Quadro 17 - Espécies de violência referenciadas

Espécie	Pinheirinho	Tatetuba	Banhado	Total
Ameaças	11	18	5	34
Ameaças contra crianças	7	10	1	18
Assédio	3	6	1	9
Destruição Patrimonial	9	7	4	20
Gênero	1	0	8	9
Homicídio	13	2	2	17
Lesão Corporal	4	5	2	11
Patrimonial (outros)	3	1	2	6
Patrimonial Roubo	10	11	1	22
Privação	10	0	1	11
Psicológica	3	5	2	10
Psicológica contra crianças	0	2	1	3
Religiosa	1	0	0	1
Sequestro	2	0	0	2
Sexual	2	1	0	3
Violência do Tráfico	1	2	0	3
Violência policial	46	8	33	87
TOTAL	126	78	63	267

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar da inseparabilidade entre direito e violência (DERRIDA, 2018), todas as condutas que resultaram nos eventos mencionados pelos participantes das rodas de conversas podem ser consideradas como antijurídicas, dissociadas do denominado uso autorizado da força pelo direito oficial, embora a instituição moderna da polícia possa misturar, de um modo

espectral[343], a violência fundadora e a violência conservadora do direito (Idem), atuando como legisladora e julgadora, na criação, supressão ou interpretação do direito ([...] cala a boca, você não tem o direito de falar nada!).

A violência policial se apresenta como um eixo estruturante da narrativa como discurso (TODOROV, 1976, p. 233), técnica utilizada pelos participantes para transformar as rodas de conversa em um espaço de denúncia das situações de impotência e sujeição por eles vivenciadas.

Em recente trabalho, em que analisa a letalidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Souza (2020) afirma que a violência policial deriva de uma subcultura que possui regras e valores próprios, iniciada no processo de formação do policial militar, baseado na aprovação em "rituais de passagens", na valorização da virilidade, coragem e sentimento de autossuficiência e na afirmação do "extermínio de pessoas como medida eficaz de segurança pública" (SOUZA, 2020, p. 22):

> "[...] Os valores professados por eles são impostos ao que recém a integra, não há para este a escolha de permanecer não fazendo parte dela, a relação de cada um com os demais membros é fruto dessa coação. Os relatos dos policiais militares Danilo e João, Rafael, Steve e Mike e Paulo revelam a pressão exercida pelos pares sobre eles para que matassem alguém, e aí serem considerados, efetivamente, policiais prontos para o serviço. Eles mesmos almejavam isso, pois seriam considerados bons de serviço" (SOUZA, 2020, p. 39).

Para Souza, o aumento da letalidade policial está diretamente relacionado à militarização da atuação da polícia militar, com a incorporação das práticas derivadas da lógica do enfrentamento e da eliminação do inimigo da sociedade (SOUZA, 2020, p. 39).

Os relatos sobre a violência policial contidos nas narrativas de Formigão, Clodoaldo e Nereida confirmam as conclusões de Souza sobre a existência de uma cultura sedimentada na estrutura da corporação policial do discurso de guerra e eliminação do inimigo, com banalização do assassinato como ferramenta de trabalho.

> [...] Eles se autodenominavam super-homens e que se percebiam dotados de superpoderes, em nome dos quais, entendiam que podiam fazer de tudo para promover a segurança da sociedade. Policiais militares que viam nos assassinatos praticados, um modo de buscar autoafirmação, status e projeção no grupo a que pertencem. Policiais assassinos que eram considerados exemplos de conduta para outros policiais. Para esses policiais, o assassinato

[343]"[...] A espectralidade decorre do fato de que um corpo nunca está presente para ele mesmo, para aquilo que ele é. Ele aparece desaparecendo, ou fazendo desaparecer aquilo que representa: um pelo outro. Nunca se sabe com quem estamos tratando, e esta é a definição da polícia, singularmente da polícia do Estado, cujos limites são, no fundo, indetermináveis. Essa ausência de fronteira entre duas violências, essa contaminação entre fundação e conservação é ignóbil, é a ignonímia (*das Schumackvolle*) da polícia (DERRIDA, 2018, p.94).

> não era só uma importante ferramenta de trabalho, mas também, uma oportunidade de aceitação e de adquirir notoriedade no grupo de policiais ao qual estavam inseridos
> [...]
> Interessante ressaltar a existência, constatada na fala dos policiais, de um sistema de ensino eficiente, desenvolvido de forma não oficial, porém contínua, que é seletivo e atuante nas mais diversas atividades desenvolvidas pelos policiais. Policial X, Rafael, Danilo e João, José e Paulo relatam a existência de instruções sobre como forjar a elaboração de uma versão oficial para as ocorrências em que as pessoas foram vítimas de execução sumária, para que haja uma roupagem de legalidade nas ações, [...] Há a preocupação, e daí a atividade educacional minuciosamente ministrada, sobre o local dos disparos no corpo e os ângulos de entrada e de saída do projétil; sobre a realização de disparos próximos ao corpo para não deixar marcas que contrariem a versão oficial, inclusive com o uso de artimanhas para evitar que isso ocorra; sobre alterar a localização dos corpos no local do crime e até mesmo o próprio local, sobre torturar alguém sem deixar marcas aparentes no corpo etc (Idem, p. 22;70).

Embora a brutalidade das ações policiais possa ser compreendida como produto de uma subcultura de extermínio do inimigo, institucionalizada na corporação Polícia Militar, esta explicação é insuficiente para compreender o estado de exceção permanente a que estão submetidos os cidadãos subalternos das periferias, vítimas de toda sorte de violências institucionalizadas.

Como já assinalado em outra parte deste trabalho, a manutenção e aprofundamento desse estado de exceção tem estreita relação com a racionalidade neoliberal, com a hipertrofia do aparato repressor do Estado e com o processo de politização do sistema de justiça, a partir da utilização de demandas corporativas das instituições que o integram como moeda de troca junto ao Executivo estadual (ZAFFALON, 2018).

A estreita dependência que os órgãos de investigação e julgamento têm da atividade policial militar e a incorporação da ideologia do "combate ao crime" pelo Judiciário completam o caldo de cultura que permite a instauração e permanência deste estado de exceção.

Além disso, o uso político da atuação da Polícia Militar, com base na retórica do medo e da insegurança, na espetacularização das ações policiais, nos discursos de combate à criminalidade e de guerra às drogas, reforça esses "superpoderes" imaginados, legitimando o uso da violência no varejo da atividade policial, em nome da promoção da segurança da sociedade.

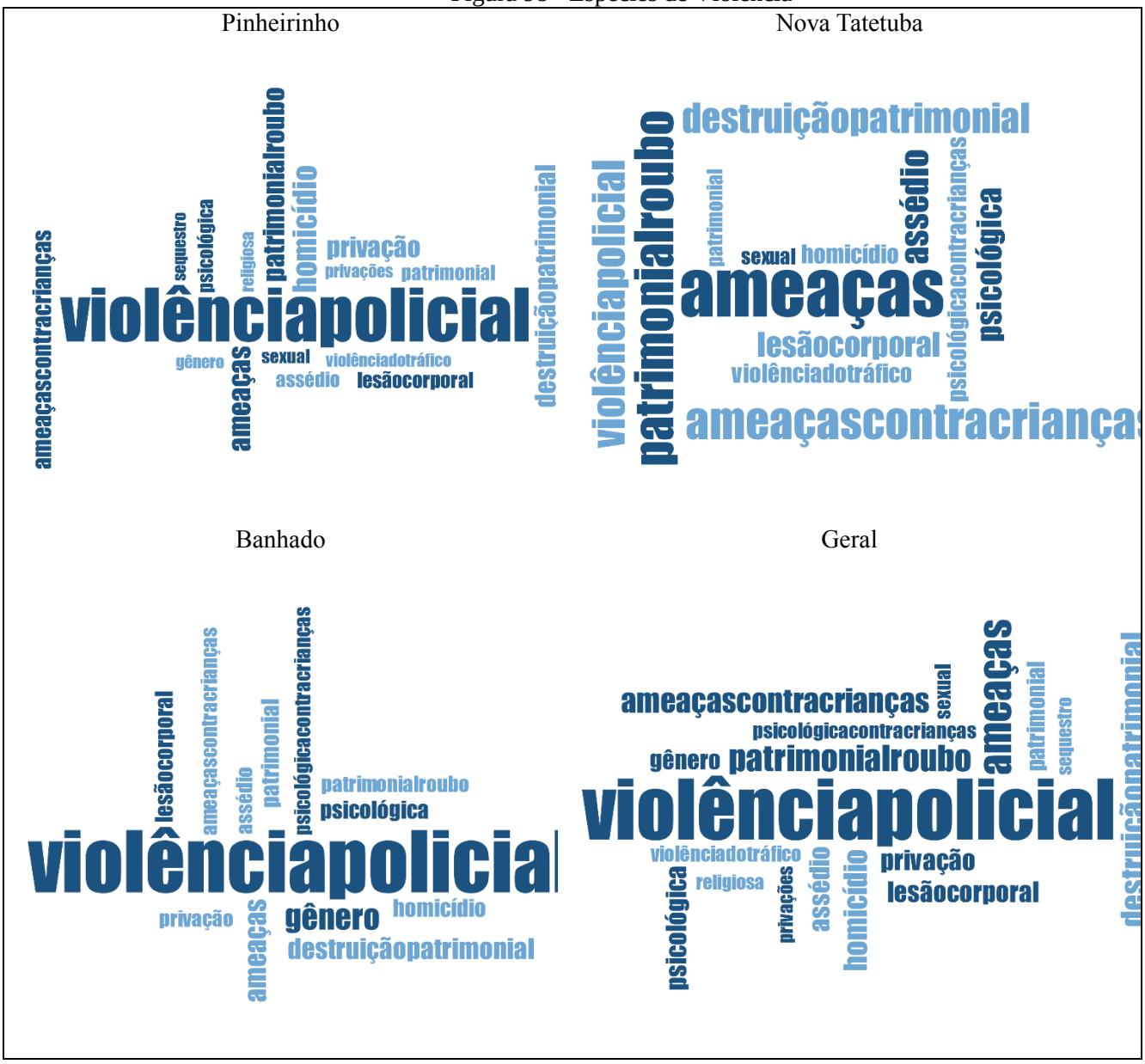
Esta supervalorização da atividade policial na retórica política pode ser uma das causas do processo de politização da polícia, que em 2018 permitiu um aumento de mais de 450% no número de representantes das corporações policiais e militares nas assembleias legislativas dos Estados (BRASIL, 2018).

Outra espécie de violência que foi destacada pelos participantes foi a patrimonial, com 46 referências (20 episódios de destruição, 22 de subtração e 6 outros casos).

As ameaças e pressões psicológicas exercidas sobre as crianças para atingir os pais e demovê-los da intenção de resistir foram mencionadas pelos três grupos, constituindo um padrão de atuação institucional do poder local, incorporado como "técnica" de convencimento ou dissuasão.

A figura 98 traz a síntese das espécies de violência referenciadas.

Figura 98 - Espécies de Violência



Fonte: Elaborado pelo autor, gerado pelo programa MAXQDA ®

9.3.4 O papel da justiça e da Defensoria Pública

> CLODOALDO – Olha pra começar a justiça já é lenta né e já começando desse princípio fica difícil a gente entender é, que já se passaram anos né, e a coisa não, não andou como a gente, eu particularmente achava que devia ser mais célere esse negócio aí de justiça pra, pra acontecer de fato né, pra gente, eu falo isso com relação aos danos morais e materiais. Por quê? Porque como já foi relatado a grande maioria saiu com a roupa do corpo né, e saindo com a roupa do corpo a pessoa fica assim, desnorteado né, sem rumo, sem direção e pra quando assim, quando penso assim, um pai de família não ter um rumo, é difícil ele tocar a vida, tocar a família, e assim, acredito que... uhmm, um pouco mais além, essa, essa justiça pode ser feita sim né. Temos a Defensoria aí lutando junto com a gente né, brigando assim bravamente e acredito que vá acontecer, mas, eu volto a dizer, deveria ser mais célere em relação todo esse processo aí que está se encaminhando aí pra um desfecho aí
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 428-429)

> JOSÉ – Então é assim, sinceramente, a justiça pra mim, Judiciário que eu falo, existem sérios problemas com o Judiciário com relação a fazer justiça pra quem não tem dinheiro.
> (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 430)

> CATU – pra onde é, ficava atirando pra todo lado, a Defensoria na verdade ela chegou e, e na verdade uniu isso e a gente consegue ter acesso à orientação jurídica, mas que a justiça é, é, é pra, pra a, a sociedade não é, a justiça é feita pra o capital que nem a Isa fala. É muito simples, eu nunca me esqueço, não sei se eu posso falar, nunca me esqueço, um, faz muitos anos que o senhor mesmo falou, se um sujeito, um fazendeiro entra com usucampeão de uma área onde até mora um monte de gente, rapidinho, não leva dois ano ele tá com a posse da área na mão, legalizada bonitinho e a gente, o, o, o, o cara que é, trabalha, que não pode tá ali, não tem condições de pagar, faz, quantos anos?
> SOUZA – Dez
> FRAN – Dez
> CATU – Mais de dez anos
> SOUZA – Dez anos só pra você entender que você não tem direito
> CATU – Entendeu, já são quase, mais de vinte anos...
> PESQUISADOR 1 – Quase vinte anos
> ISA – É, nós temos vinte anos.
> SOUZA - É
> CATU – com isso e não existe justiça entendeu, então nessa parte aí eu acho que...
> SOUZA – Difícil
> CATU – entendeu, se nós dependessemos da justiça pra, pra nós termos as nossas casas hoje, português claro, baiano arretado, nós tava era lascado mesmo.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 942-953)

A leitura dos participantes sobre o papel do judiciário na administração dos conflitos que os envolvem denota, de uma forma geral, a desconfiança em relação à parcialidade da justiça estatal e o inconformismo em relação ao tempo de espera indefinida por uma solução

para os processos que discutem seus direitos.

As falas demarcam a arena do judiciário como um espaço hostil aos pobres e desinteressado na solução célere do conflito quando se trata de proteger seus direitos, mas bastante ágil quando mobilizada para proteção dos direitos dos mais abastados.

Essa leitura simplificada da estrutura e funcionamento do judiciário capta dois pontos essenciais do debate sobre o acesso à justiça que, no marco de uma igualdade jurídico-formal, questionam: a real possibilidade de defender ou reivindicar seus direitos perante um órgão imparcial; e a expectativa da produção de resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 3).

A leitura dos participantes das rodas de conversa também não destoa das conclusões de Capelletti & Garth, quando destacam que os obstáculos criados pelos sistemas jurídicos atingiriam de forma mais contundente os litigantes pobres, inexperientes e as causas de pequeno valor, havendo evidente vantagem para os litigantes organizacionais, que se valeriam do sistema jurídico com frequência para preservação de seus interesses.

A morosidade na solução judicial do conflito, apontada pelos participantes, vai de encontro à afirmação de Mancuso, ao identificar que o problema do acesso à justiça não reside tanto no ingresso do demandante em juízo, mas na perspectiva de sua saída com vida do processo (MANCUSO, 2011, p. 31-32).

Se durante a primeira onda de acesso à justiça[344] a questão central era escancarar as portas do Judiciário aos pobres para que propusessem suas demandas, removendo os obstáculos que impediam ou dificultavam o acesso aos serviços jurídicos prestados pelo Estado, já consolidado, atualmente, o entendimento de que acesso ao judiciário e acesso à justiça não se confundem (WATANABE, 2011; MACUSO, 2011; SADEK, 2013).

Na sintética definição de Watanabe, o acesso à justiça deve ser interpretado "como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada" (WATANABE, 2011, p. 384), afinal, o simples acesso ao pronunciamento judicial não contempla o efetivo acesso ao direito e à justiça.

[344] Capelletti & Garth identificam o surgimento de três ondas de acesso à justiça: "O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira 'onda' desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses 'difusos', especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente 'enfoque de acesso à justiça' porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.12).

Santos constata a insuficiência da concepção de acesso à justiça, onde se busca alargar o acesso a algo que já existe e que não muda em consequência do acesso. Em sua visão, o acesso deve "mudar a justiça a que se tem acesso" (SANTOS, 2011, p. 39).

Cappelletti & Garth afirmam que em sistemas sociais extremamente injustos, "as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 18 e 58), chamando a atenção para o papel das lutas políticas na efetivação de direitos.

A relação entre luta jurídica e luta política também foi objeto de reflexão dos participantes das rodas:

> PARANÁ - então a justiça dos processos elas são necessária, acho que perde muito a população quando, quando deixa passar batido, acho que tem que ter cara, marido bateu na mulher, cara vai lá e faz o processo e toca o barco certo, foi mandado embora, viu que tem direito, vai na justiça, não deixa, não deixa, deixa, deixa na justiça né. Agora o que fez o Pinheirinho andar, aí sim foi muita luta, não, olha nós fizemo dezoito marcha durante, durante os sete ano de ocupação, dezoito marcha [...]
> (Transcrição Roda2_Pinheirinho, Pos. 434)

> SOUZA – Eu acho que a justiça ela aju..., assim, só, se, você só vai ser, por exemplo, favorecido, quando você, existe a justiça, existe também, a, a, organização política. Se você, se você não se organiza, você não vai conseguir, só pela justiça. Então, você pra conseguir alguma coisa pela justiça, você também tem, você tem que se organizar, se você não se organiza, você não consegue.
> (Transcrição Roda2_Tatetuba, Pos. 902)

> MD – [...] o pessoal da comissão tá brigando por todos eles lá, outra coisa eles ficam: - Ah eu não vou na reunião, porque não se resolve nada. Aí gente tá na justiça, tá na lei, tá na justiça isso aí, nós não podemos adivinhar se nós vamos ganhar ou se nós vamos perder, porque que nem eu falo pra eles, torno sempre bater na mesma tecla, se nós perdermos, nós perdermos lutando, se nós ganharmos, tamo lutando, então vamo todo mundo se unir e vamo lá, mas infelizmente, porque é que nem eu falei, a lei, a justiça, ele acabou de falar aqui agora, ela vai pro lado do mais forte (faz gesto de dinheiro), os mais fraco ficam de escanteio, eu acho que a justiça e a lei devia devia ser tudo igual, tanto pra rico como pra pobre [...] (Transcrição Roda2_Banhado, Pos. 519)

A primazia da luta política é destacada por Paraná, Souza e MD em seus discursos. O primeiro, como exortação à história de resistência da ocupação. O segundo, como exaltação à organização política. O terceiro como lamento pela falta de participação e envolvimento da comunidade.

As falas refletem uma preocupação compartilhada de que a luta jurídica não se dissocie da luta política, transformando-se em fator de desmobilização, desviando o foco das necessidades de organização, mobilização e consequente protagonismo das lideranças políticas,

já que a luta política, embora tenha seus ritos e burocracias, desenvolve-se em um campo familiar às lideranças, sem necessidade de traduções e sem mediação de profissional especializado.

Por outro lado, a luta jurídica não pode ser negligenciada, integrando a estratégia discursiva do movimento para aglutinar os moradores em torno de sua pauta.

As "notícias sobre o processo" constituía, e ainda constitui, um mote para mobilização dos moradores do Banhado e para reagrupamento dos moradores do Pinheirinho dos Palmares, divididos após a desocupação.

No processo de tradução e mediação das lutas jurídicas protagonizadas pelas três comunidades, a Defensoria Pública, ao longo do tempo, passou a ocupar um papel destacado na defesa dos direitos das três comunidades, atuando em conjunto com o corpo jurídico já constituído, no caso do Pinheirinho, e assumindo integralmente a defesa das comunidades do Banhado e da Vila Nova Tatetuba.

Esta atuação deriva de uma determinação legal, já que a Constituição Federal de 1988 operou uma ampliação do conceito de assistência jurídica, institucionalizando a prestação de assistência jurídica integral, adotando um modelo público, através de um órgão permanente do Estado: a Defensoria Pública. No dizer de Sadek, a Constituição de 1988 deu vida à paridade cidadania e defensoria, "termos de uma mesma equação" (SADEK, 2013, p. 19).

A nova ordem constitucional operou uma mudança de paradigma no acesso à justiça, ampliando a atuação do Estado na defesa dos necessitados, ao prever não somente a mera assistência judiciária, mas a prestação de assistência jurídica integral, que contempla os institutos da gratuidade de justiça e assistência jurídica, ampliando seu campo para incluir atuações não necessariamente vinculadas a processos judiciais.

A assistência jurídica integral envolveria, assim, toda e qualquer atividade relacionada ao campo jurídico, dentro ou fora de uma relação jurídico-processual (ESTEVES; SILVA, 2014, p. 96) como é o caso das atividades de educação em direitos.

A educação em direitos abre um campo de possibilidades de atuação para os órgãos da defensoria pública, que podem pender tanto para a reprodução e reafirmação da ordem oficial e seus mecanismos de dominação e opressão, quanto para uma ação transformadora da realidade através da práxis libertadora.

Podemos afirmar que essas questões constituem campos de disputa na práxis institucional, permanecendo em aberto, no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cuja definição da linha de atuação ainda é muito dependente do voluntarismo, do carisma

e da "vocação" do Defensor que está à frente do caso, havendo o sério risco de que, na tradução da leitura popular, a instituição venha a ocupar o lugar dos benfeitores do passado, reproduzindo a lógica do clientelismo.

9.4 Sistematização das Experiências

Apresentamos, em seguida, uma síntese da sistematização de experiências resultante das rodas de conversas realizadas com as três comunidades, produzida pelos representantes das três comunidades na roda geral, realizada em 09 de fevereiro de 2020, pouco antes da adoção de medidas restritivas de isolamento social por força da Pandemia do COVID-19.

Trata-se uma construção coletiva, subproduto do projeto de pesquisa, ainda não concluído, que tem como coautores e destinatários os afetados pelas políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos.

O instrumento utilizado na sistematização das experiências foi adaptado da proposta metodológica apresentada por Oscar Jara Holliday, baseada nos cinco tempos: O ponto de partida, as perguntas iniciais, a recuperação do processo vivido, a reflexão de fundo e os pontos de chegada[345] (HOLLIDAY, 2006).

As medidas de isolamento social impediram a realização, até agora, de uma roda de conversa final, conforme previsto inicialmente no projeto, ocasião em que seria apresentada a versão final da sistematização às três comunidades, para a construção coletiva da reflexão de fundo (por que aconteceu o que aconteceu?) e determinação dos pontos de chegada e formas de comunicação da aprendizagem[346].

9.4.1 O ponto de partida:

Foram sete encontros repletos de emoção, cumplicidade e descobertas. A tônica dos encontros foi a empatia e identificação.

Participaram dos encontros um total de 19 pessoas, incluindo a equipe de pesquisa.

---

[345] Oscar Jara propõe uma subdivisão desses cinco tempos: "A) O ponto de partida: a1. Ter participado da experiência. a2. Ter o registro das experiências; B) As perguntas iniciais: b1. Para que queremos ? (Definir o objetivo). b2. Que experiência(s) queremos sistematizar? (Delimitar o objeto a ser sistematizado). b3. Que aspectos centrais dessa experiência nos interessa sistematizar? (Definir um eixo de sistematização); C) Recuperação do processo vivido: c1. Reconstruir a história. c2. Ordenar e classificar a informação; D) A reflexão de fundo: Por que aconteceu o que aconteceu? d1. Analisar, sintetizar e interpretar criticamente o processo; E) Os pontos de chegada: e1. Formular conclusões. e2. Comunicar a aprendizagem" (HOLLIDAY, 2006, p. 72).

[346] Esta roda final será realizada tão logo as condições sanitárias permitirem a reunião

O acompanhamento atento, o desejo de construir, desconstruir e reconstruir as narrativas sobre trajetórias de vida e das comunidades que integram deram a tônica das rodas de conversas.

O nível de participação e de interação entre os participantes variou entre 49 e 316 intervenções por reunião.

Quadro 18 – Participação nas Rodas de Conversas

PARTICIPANTE	**Nº TOTAL DE INTERVENÇÕES**	**MÉDIA DE INTERVENÇÕES POR RODA**
ISA	950	316
CATU	613	204
PARANÁ	592	197
SOUZA	579	193
MD	381	190
LAMARCA	557	185
MARIA	461	153
JOSÉ	296	148
PESQUISADOR	1033	147
FRAN	358	119
FORMIGÃO	336	112
LARA	208	104
TATA	220	73
CLODOALDO	204	68
JOÃO	182	60
NEREIDA	176	58
OLIVEIRA	149	49

9.4.2 As perguntas iniciais

I - Sistematizar para que?

a) Para aprender com as experiências:

> FORMIGÃO – [...]eu achei muito interessante por causa da abrangência que ele vai alcançar, ele não tá só, ele vai alcançar São José dos Campos, as comunidade aqui né e também possivelmente distante daqui outras pessoas que tejam precisando é, conhecer nossa luta, a, a, aquilo que fazemos aqui pra pelo menos na terra em que nascemos em que vivemos [...]
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 44)

> JOÃO – [...] eu acho que de tudo isso que a gente tem conversado e aí a gente fecha com todos os movimentos, acho que é mais rico é, é a troca né, a troca de experiência de identificar o que deu certo no processo o que deu errado, não existe uma pílula do movimento né, acho que cada comunidade tem suas

> peculiaridades e aí conforme a história se desenrola as pessoas acabam descobrindo caminhos, é fazendo caminhos diferentes, não existe uma pílula né, a gente sabe disso mas o ideal mesmo é que a gente tenha a tese, a antítese e aí a gente saia com a síntese e vai servir futuramente é pra nortear aí como que os movimentos, vai peneirar né pra que as coisas deem o mínimo de coisa errada possível, eu acho que é isso assim, acho que tá sendo bem, bem rico né, a gente tá agora mas parece que eu tô vendo que a grande maioria a gente já conhece de luta já e que bom, que bom que são vocês daí a gente fica mais à vontade, eu acho que a gente junto é maior, sabe?
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 40)

> ISA – [...] eu acho assim, que essa conversa aqui foi, um, estão, um breque na gente, que a gente vive nessa correria, ah, é luta, é serviço do dia a dia, então você não para pra analisar a luta que nós fizemos, o quanto nós avançamos, o que nós conquistamos, o que que foi errado, só agora nessa conversa aqui que a gente conseguiu sentar e falar aonde que nós erramo e acho assim que, esse momento assim de muita dor né, que a gente lembra de momentos assim que era melhor esquecer né. Momentos das retiradas, momento da entrada, o que foi pra conseguir che... manter aquelas pessoas naquele local, então é, é de dor, mas é uma dor que ao mesmo tempo, é, é ordose acho que chama, que você consegue curar com a dor, então tá curando, tá curando aqui com a minha dor, tô sentido aquela dor danada mas ao mesmo tempo me fortalecendo né, eu, eu vi essa conversa aqui gratificante, louvável, agradeço muito por o senhor ter conseguido né, isso, nunca imaginamos pensar numa forma de colocar os três movimento, sempre sozinho né, a gente sempre isolado né, nunca pensando em unir assim pra contar a história, reescrever [...]
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 50)

> SOUZA – Pra conscientizar as pessoa sobre a luta né..... Se, se tudo isso aí, se todas as luta tivesse uma, por exemplo, uma organização dessa, talvez não, a gente previa muitas coisa pra antes de acontecer, (Transcrição Roda Geral, Pos. 30)

b) Para registrar a história do movimento:

> PARANÁ – [...] Tem um comandante aí que escreveu uma história do Pinheirinho, só que a história dele não é nossa história né, então quando a gente senta todo mundo que conta a história nossa é o seguinte, os nosso neto, os nosso bisneto, daqui a quatrocentos ano vai ser contada a história certo, agora quem escreveu a história né?
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 34)

> FORMIGÃO – [...] a história deles foi jogada pra debaixo do tapete e nós agora nesse momento agora doutor Jairo tá fazendo esse trabalho, a nossa história vai se perpetuar por muitos anos pra frente, buscando outras pessoas de perto e de longe que precise também vê a nossa história e também permanecer aonde está né?
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 48)

c) Para fortalecer a luta:

> CATU – [...] então nós só construímos se nós formos que nem uma catraca, funcionarmos juntos, cada um na sua posição independente da, da, da sua, do seu estudo entendeu, da classe social, se nós não nos unirmos e não formarmo uma catraca pra funcionar nada vai funcionar, então independente de classe social, de, de cor entendeu, de, de estudo, nós temos que colocar isso na nossa cabeça, ninguém é melhor que ninguém, (Transcrição Roda Geral, Pos. 32)

II – Que experiência (s) queremos sistematizar?

a) A luta contra a tentativa de impor um projeto de cidade higienista e racista para beneficiar um pequeno grupo de pessoas:

> ISA – Sim, eu acho que mais ainda doutor Jairo, colocar também o racismo es...es... estrutural que é um racismo, é, higienização, é uma... é higienização, que daí coloca tudo...
> LAMARCA – Gentrificação, ISA..
> ISA - É falar, ah, um tema doutor Jairo, que até o Lamarca falou aqui agora, falar mais claro da gentrificação, que é o que nós combatemos na nossa luta, a gentrificação, racismo estrutural e gentrificação, eu acho que é uma coisa que tem que falar mais que é um tema igual eu falei na última reunião, que uma coisa que eu acho que nós erramos de fa...é, casar essa conversa, explicar muito bem pra as pessoas que aquilo ali era um racismo porque é.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 56-58)

III – Que aspecto (s) centrais dessa (s) experiência (s) queremos sistematizar?

a) Racismo estrutural:

> ISA - O Tatetuba tinha só negros, é, Nova Detroit é, a maioria era negro e lá no, no Caparaó era os, os ciganos. Então, já sabia até que eles iam vender, ia embora, então é uma higienização, é, voltada pro, com racismo estrutural, nós enfrentamos e lutamos, mesmo sem saber a gente luta.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 58)

> LAMARCA – [...] tô falando o seguinte, um, o, essa desfavelização foi uma destruição do tecido. Foi uma, uma gentrificação, como a Isa fala, uma criminalização, não foi nem uma criminalização, como a gente fala, ô? É, nós tamo falando agora, não é gentrificação, a, a, uma, um racismo...
> PESQUISADOR 12 – higienização.
> ISA - higienização.
> LAMARCA – não, higienização é pouco, Paulo, é racismo, foi um racismo, porque é o seguinte...
> ISA – racismo estrutural, né?
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 750-754)

b) Gentrificação:

> FORMIGÃO – esse, Souza, é sobre é, comunidade que foi removida no passado, eu lembrei da favela do Vidoca, olha a transformação. A favela do

> Vidoca foi tirada pelo é, pelo motivo de ser área de risco, beira de rio, e no entanto hoje tá lá...
> ISA – área de rico
> FORMIGÃO – tudo é aquilo lá é de rico. Então, se a gente pegar o antes e o agora, não sei se existe foto antiga da comunidade lá do Vidoca, mas se pegar vai ver como aquilo se transformou através do poder público e dos, e dos entrelaçados nisso que a gente vê hoje e cadê os pobre que tá lá, eles tão, CDD, Frei Galvão, muitos já morreu [...].
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 46-48)

c) Luta de Classes Socioespaciais

> LAMARCA – [...]o Emanuel, por exemplo, o Emanuel usava um óculos que parecia uma cara de cavalo, é um homem que não sabia de nada, deu pra entender, então é um pobrezinho que no final do ano ia pra, pra Caraguá com iate emprestado, entendeu, era lá que ele tava vendendo a cidade, tava vendendo a cabeça da gente pro empresariado, entendeu.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 79)

> JOÃO – [...] todas conversas que a gente teve a gente pontuou muito bem essa questão da especulação imobiliária, do interesse de metro quadrado de São José dos Campos e tal [...].
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 86)

> "PESQUISADOR 2 – [...] eu não tenho esse dado de pesquisa assim, dizendo assim que entre Guarulhos e Rio de Janeiro, ir pela reta, a cidade entre Guarulhos, depois fazer a linha de São Paulo na Dutra e o fim e o Rio de Janeiro, a cidade que tem mais rico junto é São José dos Campos.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 105).

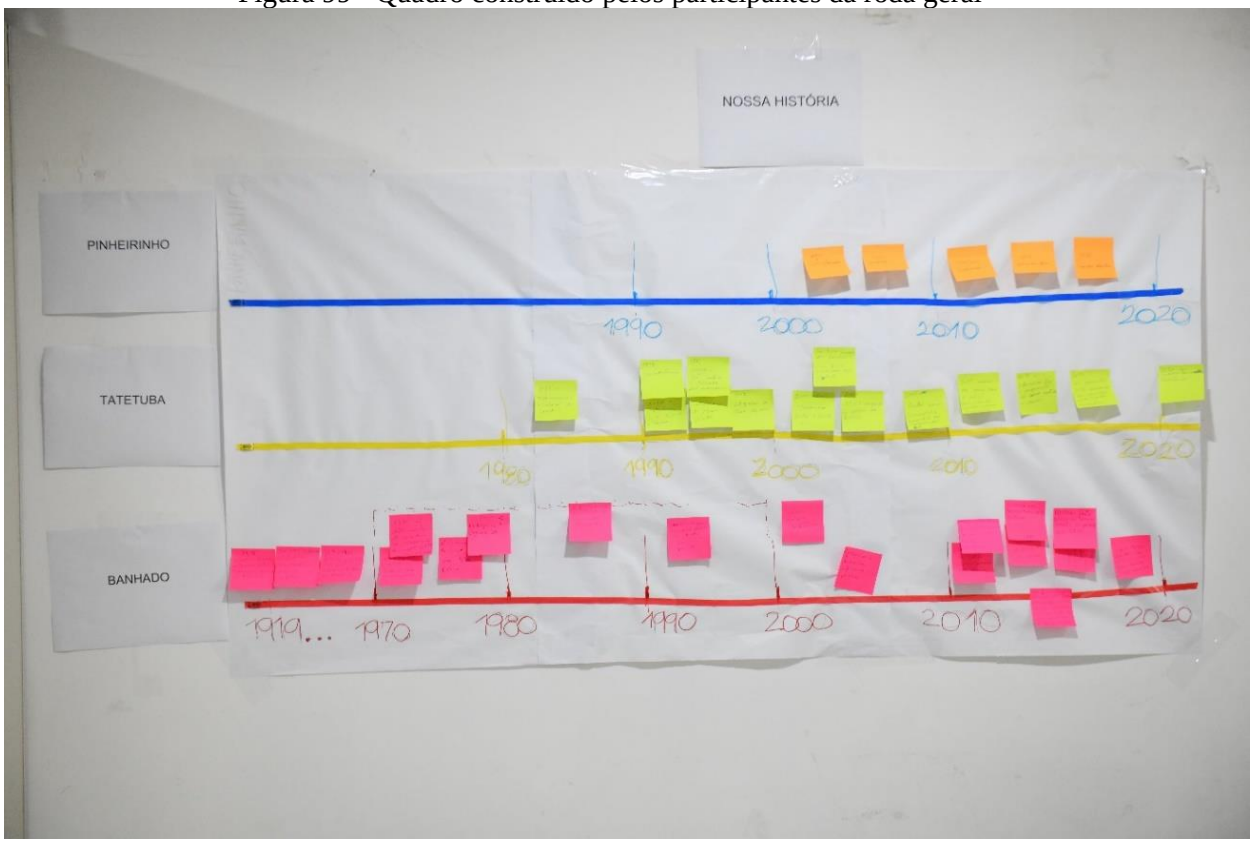
d) O papel do direito e da justiça neste projeto de cidade:

> PESQUISADOR 1 - [...] são os eixos centrais dessa experiência que aí a gente desenvolveu dentro das rodas de conversa que a gente teve, que foram três que a gente falou, planejamento, direito e justiça, tá. Que que é isso? São, são esses quadros que tão aqui né. As estratégias e táticas utilizadas por vocês e pelo poder público que a gente vai esmiuçar isso né, pra que a gente possa tirar contramedidas e experiências pra ver o que a gente pode fazer né, é, a forma de utilização do direito a favor e contra vocês, né?"

9.4.3 Recuperação do processo vivido:

I - Reconstruir a história.

Figura 99 - Quadro construído pelos participantes da roda geral

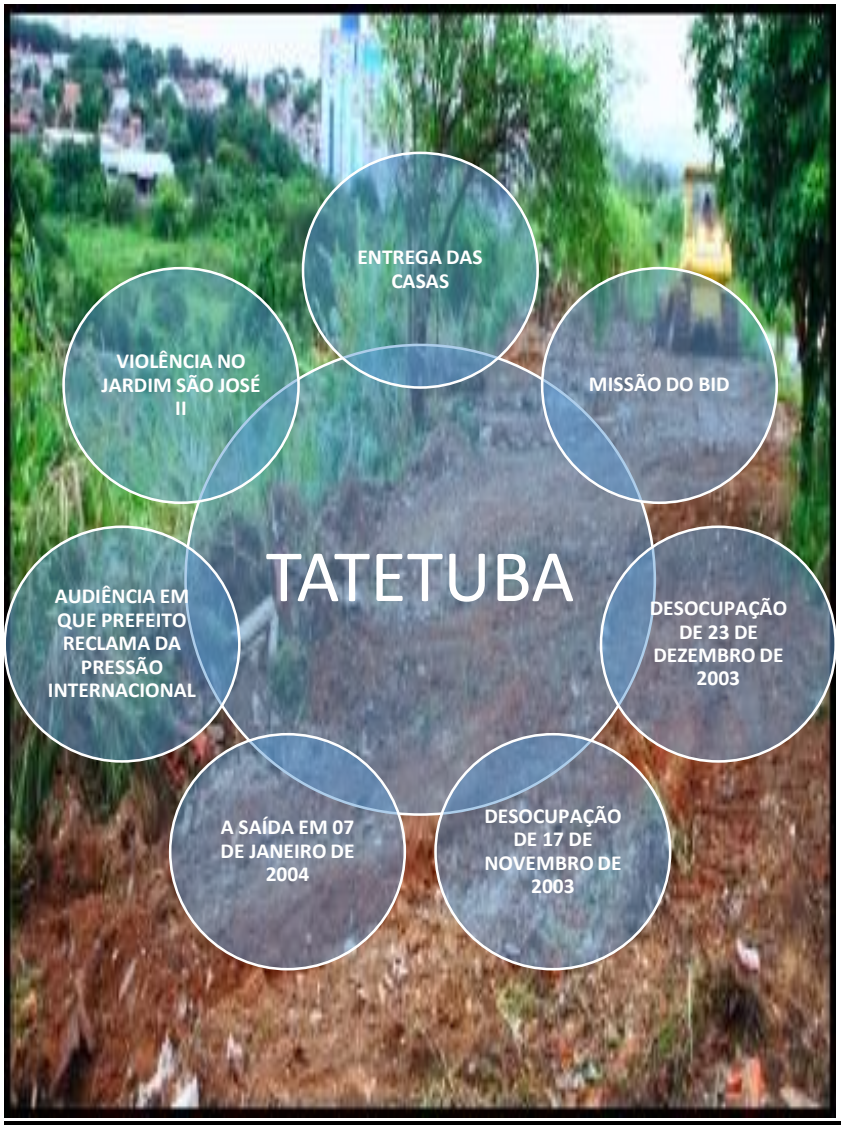


Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 100 - Cronologia dos fatos

Banhado – Tatetuba - Pinheirinho

a) Momentos marcantes:



II- Ordenar e classificar a informação;

Quadro 19 - Ações/estratégias/táticas do poder público

Ação/Estratégia/Tática	Banhado	Pinheirinho	Tatetuba
1- Abandono de Animais	**X**	**X**	**X**
2- Abandono pelo CRASS	**X**	**X**	
3- Ameaças	**X**	**X**	**X**
4- Assédio aos moradores	**X**	**X**	**X**
5- Assédio às crianças da comunidade	**X**	**X**	**X**
6- Utilização de carro de som	**X**		**X**
7- Campanha de criminalização da comunidade e de seus moradores	**X**	**X**	**X**
8- Demolição de construções, deixando os entulhos	**X**	**X**	**X**
9- Difamação	**X**	**X**	**X**
10- Discriminação pelo local de moradia	**X**	**X**	**X**
11- Falsas promessas	**X**	**X**	**X**
12- Impedir melhorias nas casas	**X**		**X**
13- Impedir o direito de ir e vir	**X**	**X**	**X**
14- Plantar mentiras e boatos	**X**	**X**	**X**
15- Negativa de oferta de serviços (Internet, telefone etc.)	**X**	**X**	
16- Negociações individuais com os moradores	**X**	**X**	**X**
17- Oferecimento de vantagens indevidas	**X**		**X**
18- Utilização de Panfletos	**X**	**X**	**X**
19- Recusa de atendimento nos equipamentos públicos	**X**	**X**	**X**
20- Supressão de serviços públicos	**X**		
21- Suspensão da emissão de faturas de energia e, ou, água	**X**		
22- Telefonemas para convencer os moradores	**X**		**X**
23- Violência policial	**X**	**X**	**X**
24- Coação por parte das assistentes sociais	**X**	**X**	**X**
25- Proibição de instalação de água e luz	**X**	**X**	
26- Ataques da imprensa	**X**	**X**	**X**
27- Aliciamento de moradores	**X**	**X**	**X**
28- Utilização de líderes religiosos		**X**	**X**
29- Discriminação das crianças no acesso às escolas	**X**	**X**	**X**
30- Uso indevido de informações do cadastro das famílias pelas assistentes sociais	**X**	**X**	**X**

Quadro 20 - Ações/estratégias/táticas do movimento

Ação/Estratégia/Tática	Banhado	Pinheirinho	Tatetuba
1. Ações junto aos vereadores	**X**	**X**	**X**
2. Animais mortos deixados na pista		**X**	
3. Apitos para convocar a população	**X**	**X**	**X**
4. Assembleias	**X**	**X**	**X**
5. Denúncias ao órgão financiador	**X**	**X**	**X**
6. Denúncias internacionais	**X**	**X**	**X**
7. Discussão da conjuntura política	**X**	**X**	**X**
8. Enfrentamento com a polícia	**X**	**X**	**X**
9. Eventos culturais	**X**	**X**	**X**
10. Fechamento de vias	**X**	**X**	**X**
11. Ida às rádios	**X**	**X**	**X**
12. Ligações clandestinas de água e luz	**X**	**X**	**X**
13. Memorandos/ofícios	**X**	**X**	**X**
14. Mutirões para obras e limpeza	**X**	**X**	**X**
15. Ocupação de espaços públicos	**X**	**X**	**X**
16. Organização dos espaços de acordo com as normas da cidade	**X**	**X**	**X**
17. Parcerias com os sindicatos	**X**	**X**	**X**
18. Passeatas	**X**	**X**	**X**
19. Recusa em colaborar com o cadastro	**X**	**X**	**X**
20. Reuniões setoriais		**X**	
21. Exposição nas praças	**X**	**X**	**X**
22. Pichação com erros de português	**X**	**X**	**X**
23. Uso das redes sociais	**X**	**X**	**X**
24. Gravar as ações do Poder Público	**X**	**X**	**X**
25. Constranger a autoridade pública	**X**	**X**	**X**
26. Palavras de ordem	**X**	**X**	**X**
27. Apoio de artistas	**X**	**X**	**X**
28. Atos	**X**	**X**	**X**
29. Visibilidade do movimento	**X**	**X**	**X**
30. Participação nos fóruns mundiais	**X**	**X**	**X**

9.4.4 A reflexão de fundo e os pontos de chegada

Como já assinalado anteriormente, as medidas de isolamento social impediram a realização, até agora, da roda de conversa final, que será dedicada à construção coletiva da reflexão de fundo (por que aconteceu o que aconteceu?) e determinação dos pontos de chegada e formas de comunicação da aprendizagem.

Apresentamos, a seguir, alguns pontos de reflexão já destacados na roda geral de 09 de fevereiro de 2020, bem como algumas propostas relacionadas aos pontos de chegada.

I - Principais erros:

Quadro 21 – Erros Identificados

Banhado	Pinheirinho	Tatetuba
- Prolongamento da negociação com o BID - Acreditar na Prefeitura - Ausência das negociações anteriores com o BID	- Confiar em determinadas pessoas - Ingerência de partidos sobre o movimento	- Acreditar na Prefeitura - Não reocupar a área imediatamente - Aceitar pessoas que desagregam o movimento

II - Nossos Adversários:

Tabela 3 – Adversários Identificados

	BANHADO	PINHEIRINHO	TATETUBA
ACONVAP	X	X	X
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL	X	X	X
BID	X		X
CONCESSIONÁRIAS (EDP E SABESP)	X	X	X
IMPRENSA	X	X	X
JUDICIÁRIO		X	
MINISTÉRIO PÚBLICO			X
OAB LOCAL		X	X
PARTIDOS POLÍTICOS	X	X	
POLÍCIA	X	X	X
PREFEITURA	X	X	X
SETOR IMOBILIÁRIO	X	X	X

III - Nossos Aliados:

Figura 101 - Aliados

IV – Propostas:

> JOÃO – [...] Na verdade, com as meninas do Banhado, agora, conversando com o José aqui, a gente já tava pensando já, é, de fazer uma comissão de arteducadores na cidade, é, que sejam das comunidades de ocupação e tal e buscar formação, no sentido de escrever um ofício, de custear um projeto, e dar vida, porque a reestruturação e a identificação do nosso, do nosso povo só se dá por meio de cultura, porque a educação que era pra ser um mecanismo de emancipação do nosso tempo, não tá acontecendo, com esse governo sacana aí, piorou, Entendeu? Então, essa transformação que a gente espera e conscientização e os levantes de luta e tal só vai acontecer por meio de, de cultura, e aí a questão que sai, que a gente já vem especulando a respeito, é: como fazer pra custear isso, entendeu? Como fazer pra mim não perder um oficineiro fora do mercado formal de trabalho, entendeu, a gente já, já vinha pautando isso, acho que o sentido agora macro, né, é a gente afinar essas discussões aí, e pensar uma forma de continuar fazendo a luta, né.
> (Transcrição Roda Geral, Pos. 859)

> LAMARCA – [...] agora eu tô reafirmando aqui, a gente fez um pedido que é o seguinte, que se tornasse um documentário, certo, de tudo, essa conversa aqui toda, e todo o pouco material que eu tenho lá, junto Tatetuba, Banhado, juntar tudo e fazer um documentário pra gente assim conseguir além de mostrar, certo, o manual, a gente mostraria também e eu também falei pra ele que é seguinte, que qualquer atividade desse, desse, desse proposta nossa aqui dessa roda de conversa, que nós estejamos sendo convidado, participando também juntos...
> [...]
> Em novembro, a gente fazer um puta dum ato, a gente, nós tamos conversando com a relatora da ONU, tamos conversando com um monte de gente, trazer um movimento de peso aqui, pra gente poder lançar esse, esse documento e a ideia é a gente fazer um encontro internacional dos atingidos. Então tamos com a ideia de fazer...
> ISA – Atingidos pelo BID.
> LAMARCA – Atingidos pelo BID. Então tem cinco países que a gente tá tentando convidar... Cinco que eu tô falando é por minha conta, né, Jairo. Cinco ou seis países, pra gente trazer aqui pro Brasil fazer a discussão. (Transcrição Roda Geral, Pos. 864; 870-872)[347]

> ISA – [...] eu participo de um grupo, é do, rede de mudanças climáticas e esse, essa rede, esse fórum eles vão começar agora um curso de formação pra..., de multiplicadores , meio ambiente, e aí, eu queria depois, né, quando a gente tivesse mais um tempinho, aí no dia treze eu posso até colocar, que faz parte da questão urbana, convidar vocês pra gente montar esse grupo de multiplicadores que vai falar da questão ambiental, dos, das devastações, do racismo ambiental, ecocídio que são esses, é, igual lá na... que tá acontecendo lá na Amazônia, por exemplo, é um, é um suicídio, né, porque se tira os índios

[347] Esta proposta já foi implementada, tendo sido lançada, em 10 de dezembro de 2020, a Rede de Afetados pelo BID, reunindo grupos afetados pelo BID da Colômbia, Chile e Brasil. Asociación Asopesca Tocopilla (Chile); Coordinadora Ciudadana No Alto Maipo (Chile); Associação de Favelas de São José dos Campos (Brasil), com a participação de Moradores do Banhado e da Vila Nova Tatetuba; e Movimiento Ríos Vivos (Colombia). No mesmo dia 10 de dezembro, os diretores do BID dos Estados Unidos, do Suriname e do Brasil, realizaram uma reunião esse grupo de afetados onde foram expostas as reivindicações das comunidades, sem intermediação de qualquer organização ou mecanismo.

da floresta, tá suicidando os índios, nós vamos discutir tudo isso. Eu queria convidar vocês pra participar desse fórum. (Transcrição Roda Geral, Pos. 909)

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento deste trabalho, procuramos dar visibilidade às práticas artesanais de resistência que confrontaram, com relativo êxito, a produção neoliberal do espaço, desestabilizando, ainda que temporariamente e com limitações evidentes, as relações de dominação instituídas.

Afirma-se o relativo êxito, pois as inciativas contra-hegemônicas pontuais aqui retratadas – mesmo sendo fundadas em reivindicações que, em suas essências, não questionam as bases estruturais da racionalidade neoliberal, mas, por vezes, até reforçam a mercantilização da existência e a lógica proprietária individualista de inclusão através da aquisição do status de proprietário, ao associar o êxito da luta à conquista da casa própria ou da terra legalizada – foram capazes de produzir fricção com a razão dominante, interferindo na dinâmica de produção neoliberal do espaço, interrompendo ou retardando os processos viabilizadores da acumulação por despossessão e desafiando a lógica da apropriação violenta.

Longe de representar qualquer desqualificação das lutas empreendidas por esses sujeitos coletivos, tal constatação evidencia a necessidade de se buscar, dentro da práxis da libertação, os caminhos para a descolonização do ser que permitam a conversão da luta por inclusão em luta por transformação das relações capitalistas, coloniais e heteropatriarcais, compreendendo que a luta por direitos e por inclusão pode ser um caminho experimental para transformar a realidade, desde que não seja considerada como um fim em si mesma e não seja dissociada da luta política, pois, nesta hipótese, a luta jurídica tende a se transformar em fator de desmobilização e institucionalização das insurgências, desviando o foco das necessidades de organização, mobilização e da própria emancipação.

Como tivemos a oportunidade de constatar ao longo do desenvolvimento deste trabalho, planejamento, direito e justiça podem ser mobilizados de forma contra-hegemônica para construir soluções alternativas à razão dominante.

Partindo das experiências das três comunidades de São José dos Campos, em suas lutas por redistribuição, reconhecimento e participação, sustentamos que o aspecto central para o relativo êxito das lutas por eles protagonizadas residiu na iniciativa bem-sucedida, de - em momentos, formas e intensidades distintos - promoverem a espacialização do conflito, mobilizando recursos políticos, jurídicos, técnico-científicos e retóricos em distintas escalas de atuação, para a ocupação de espaços convidados e conquista de espaços inventados.

A atuação transescalar criativa constitui, portanto, um traço comum e distintivo dessas três experiências, que proporcionou a exposição dos mecanismos ocultos de produção neoliberal do espaço, ao trazer a instituição financeira (e seu direito) para a arena do conflito e ao articular a atuação de uma rede de solidariedade transnacional, capaz de chamar a atenção do mundo para a violência urbanística engendrada pelo punitivismo civil[348] reservado ao não-cidadão invasor.

O punitivismo civil, que elimina ou encarcera corpos indesejados em bairros sem cidade, vige submerso, logo abaixo da camada visível do direito oficial, compreendendo um conjunto de crenças, práticas e instituições que organizam um sistema de defesa dos interesses do cidadão proprietário a partir da imposição de sofrimento ao não-cidadão invasor.

Esse sistema punitivo foi mobilizado em toda sua potência e extensão no caso Pinheirinho, onde quase nove mil corpos indesejados foram expulsos e expostos, desterritorializados e re-territorializados perifericamente.

Mas a opção pela solução militar violenta, adjudicada à polícia legisladora [utilizando os termos de Derrida], produziu a exposição das contradições desse sistema, trazendo-o à tona sem qualquer maquiagem, transformando a desocupação em caso paradigmático de violência urbanística, até hoje referenciado pelos Tribunais Superiores do país e por diversas organizações internacionais de defesa dos direitos humanos, inclusive pela relatoria pelo direito à moradia da ONU.

O caso Pinheirinho demarca um ponto de inflexão importante no processo de politização do judiciário brasileiro, ainda pouco destacado pelos estudos desenvolvidos sobre o caso.

Entendo que o caso Pinheirinho foi um ensaio bem-sucedido do que pode ser chamado de engenharia jurídica reversa, denunciada por Boaventura Santos em relação à Operação Lava-Jato, caracterizada pela adoção de procedimentos incertos para obtenção de resultados certos, em que, partindo-se de um resultado desejado, constrói-se o percurso processual para atingir aquele resultado.

Essa racionalidade utilitária não constitui, em si, nenhuma novidade, sendo frequentes os casos, no varejo das ações penais no Brasil, de escutas ilegais construindo o processo investigatório que, via de regra, resultam na condenação do acusado.

[348] Aqui, não temos criminalização, mas pretensão de "civilização" de bárbaros e domesticação de almas heréticas que questionam a sacralidade da propriedade privada e o direito transcendente do cidadão-proprietário. A expiação da culpa dá-se pela humilhação pública e exposição dos corpos atordoados que servirão de exemplo para desestimular outros ateus e agnósticos, cumprindo seu fim pedagógico-punitivo.

A novidade, no caso do Pinheirinho, não consiste no atalho utilizado, mas no pacto jurídico-político formado para legitimar essa engenharia jurídica reversa, tornando-a explícita e ostensiva, como viria a se repetir no caso da Lava-Jato[349].

Neste sentido, o pacto político protagonizado pelo judiciário paulista, com apoio de setores da mídia e do Executivo estadual, determinando, por ordem escrita, que as forças estaduais repelissem militarmente qualquer interferência de forças federais, designando representante pessoal para dar suporte ao cumprimento da ordem, em atuação extrajurídica, desprezando os instrumentos processuais adequados para enfrentamento da crise gerada pelo conflito entre ordens judiciais contraditórias e com apelo à violência pura, denota não só o rompimento do pacto federativo e da própria ordem democrática, mas inaugura uma nova fase de utilização do judiciário para o enfrentamento dos adversários políticos, com base em uma retórica de guerra.

A inédita solenidade de leitura do termo de reintegração de posse com a presença do próprio órgão julgador no local dos fatos (referenciada na Seção 5, item 5.3) demarca todo o simbolismo dessa virada: o direito oficial se regozija publicamente ao produzir escombros, destruindo a propriedade do não-ser invasor, mas se curva ao cidadão-proprietário (oculto sob véu da Massa Falida) oferecendo o também inédito *drive-thru* de serviços judiciais.

Também tivemos a oportunidade de observar, no curso deste trabalho, o processo de fetichização do espaço no discurso jurídico pela gramática do judiciário, a partir do acionamento da categoria "ordem urbana" desespacializada e reduzida, em dois dos três casos, ao endosso do exercício do poder de polícia.

Daí a importância de registrar o esforço dos moradores do Banhado em tentar espacializar o conflito, já que, com a história na mão[350], buscam mundanizar o direito, construindo contranarrativas e utopias concretas, com a chancela do saber sancionado pela academia, tornando verossímeis e factíveis seus projetos de re-existência, traduzidos em um plano popular de regularização que propõe um debate, em alto nível, sobre ordem urbana e o direito à cidade em seu sentido libertário, próximo ao que Lefebvre designou de projeto *lucidamente utópico*. Uma luta ainda inconclusa, mas que bem sintetiza o ideal e a importância da ecologia de saberes para a concretização do direito à cidade que não se resuma à luta por reconfiguração do espaço absoluto.

---

[349] Conversas mantidas entre membros da força-tarefa da Lava Jato e membros do judiciário divulgadas pelo site *Intercept Brasil*, revelaram que juiz do caso e a acusação trocaram mensagens com frequencia sobre as melhores estratégias para legitimar uma condenação já decidida.

[350] Parafraserando Geraldo Vandré.

A resultante desses processos conflituais operou uma mudança de status dos sujeitos coletivos envolvidos nos conflitos.

No caso Pinheirinho, o considerado "não-cidadão" invasor foi transladado à condição de "não-cidadão" proprietário, um ser com casa, mas sem cidade, ainda assombrado pelo estigma de ser-do-Pinheirinho. As reivindicações pelo direito à cidade que, no momento inicial, apostavam em novas formas de sociabilidade, organização política revolucionária, inspirada nos *soviets*, e aspirações de transformação da sociedade e do modo de produção capitalista, foram reduzidas, após a derrota político-jurídico-militar, às pautas de melhorias dos serviços públicos e instalação de equipamentos, confirmando a submissão à logica da colonialidade do poder.

O direito do Pinheirinho, despido de seu poder coercitivo, não mais produziria juridicidade no novo território.

Cinco anos após a desocupação, a conquista da casa própria subsidiada e a re-territorialização em conjunto habitacional periférico, denominado *Pinheirinho dos Palmares,* é metabolizada como uma vitória pelos moradores da comunidade, o que se torna compreensível se considerarmos o nível de violência utilizada pelos mecanismos do punitivismo civil.

Na Vila Nova Tatetuba, o "não-ser" adquiriu o status de cidadão-proprietário, um ser com casa e integrado à cidade.

Ao contrário do que ocorreu no Pinheirinho, não houve a dispersão do grupo após a desocupação. As famílias expulsas do Morro do Regaço permaneceram reunidas em um mesmo espaço físico durante treze anos, produzindo uma nova territorialidade que não se vinculava necessariamente ao espaço geográfico que ocupavam (galpão da REFFSA), mas à ideia-força de volta ao morro. Consideramos que esta territorialidade foi determinante para manter a coesão do grupo e o foco nos objetivos iniciais.

Pode-se afirmar, até aqui, sem a pretensão de estabelecer qualquer tipo de ranqueamento entre as três experiências, que a mobilização de campos jurídicos hegemônicos em atuação contra-hegemônica pelo grupo remanescente da Vila Nova Tatetuba foi a que apresentou o resultado mais efetivo em relação aos objetivos que estabeleceram: adquirir o status de cidadãos-proprietários, exercendo a territorialidade conquistada, agora, em novo território.

O movimento da Vila Nova Tatetuba apresentou uma leitura coerente sobre as interrelações existentes entre os interesses locais aparentes e as lógicas heterotópicas subjacentes que operam em diversas escalas para produção e reprodução da ordem hegemônica.

Ao efetuarem uma leitura espacializada da situação, buscaram meios e oportunidades de visibilizar e expor os beneficiários, trazendo para a arena do conflito a instituição

internacional diretamente responsável pela viabilização financeira da política pública que os vitimara, a União Federal e um dos beneficiários indiretos da desocupação, o grupo francês Carrefour, que construíra um hipermercado nas proximidades da antiga ocupação, que serviria de âncora[351] para atração de novos investimentos no local. Ao mesmo tempo, conseguiram articular uma densa rede de apoio transescalar que serviu de suporte à denúncia internacional das injustiças de que foram vítimas.

Esse conjunto de fatores, embora não possam ser considerados de forma descontextualizada, foram decisivos para o desfecho favorável aos moradores da Vila Nova Tatetuba, que conquistaram a reparação material e moral pela destruição dos seus pertences, decorrente da desocupação forçada e ainda receberam, sem custo, uma unidade habitacional em bairro próximo ao local de onde foram despejados, por força da aplicação do direito do BID, algo pouco comum nas lutas contra as injustiças socioespaciais.

Por sua vez, a experiência da comunidade do Banhado com o direito do BID, embora tenha inviabilizado o financiamento pretendido pelo poder público, foi insuficiente para garantir a permanência definitiva da comunidade no local e a distribuição mais justa de recursos no território.

Se, do ponto de vista distributivo, pode-se afirmar que a luta dos moradores do Pinheirinho e da Vila Nova Tatetuba produziram significativos investimentos nos territórios que passaram a ocupar (Pinheirinho dos Palmares e Jardim Brasília), o mesmo não pode ser dito em relação ao Banhado e às reivindicações por reconhecimento e participação.

Um cotidiano de dominação e opressão exercidos através de violência sistêmica, estrutural e institucionalizada, impondo um estado de exceção permanente, surgiu como um traço comum denunciado nas falas dos representantes das três comunidades, destacando-se como a face mais visível da injustiça socioespacial e que remanesce mesmo após as re-territorializações.

Há unanimidade também em considerar a arena do judiciário como um espaço hostil aos pobres, comprometido ideologicamente com as classes dominantes e seu regime de privilégios.

Três trajetórias de lutas que se interpuseram no caminho do fluxo do capital em uma cidade violenta que ainda procura uma identidade que a torne mais atrativa para os

[351] Empregamos aqui, por simetria, a ideia de lojas âncoras de shopping centers, destinadas a atrair um público maior para o centro de comércio.

investimentos, consciente de que o "selo" *cidade sem favelas* e *sem conflitos* é o sonho de consumo de qualquer investidor, aumentando as vantagens comparativas da cidade-mercadoria.

Três comunidades do mesmo município que percorreram caminhos distintos, de forma desarticulada, e que só tiveram a primeira troca de experiências sistematizada após dezessete anos do início de suas lutas, justamente nas rodas de conversas promovidas por este projeto de pesquisa, o que nos chama a atenção para o compromisso da academia na construção-com de conhecimentos que sirvam como instrumentos de me-diação para a compreensão e intervenção da/na realidade, que se desvencilhe da lógica extrativista.

Neste sentido, duas, das três experiências, revelam alianças consistentes entre a academia e as lutas de resistência que rompem essa lógica: a assessoria do docente da FAU-USP aos moradores da Vila Nova Tatetuba, produzindo um contra laudo e o projeto de Urbanização do Banhado, resultante de uma sinergia de esforços de várias instituições de ensino, entidades, ONGs e órgãos públicos.

No mesmo campo de indagação, é preciso problematizar as armadilhas da canalização de energias para as lutas que se desenvolvem exclusivamente na arena do judiciário, sob o pretexto de promover o acesso à justiça de forma despolitizada, substituindo o engajamento e o trabalho de base, pela mediação especializada dos profissionais do direito, que se transformam em novos messias-colonizadores.

Esta pesquisa irremediavelmente contaminada pela impossibilidade absoluta de cisão entre o pesquisador e o defensor público, também trouxe questionamentos sobre a intervenção da defensoria pública nesses conflitos, apontando para a necessidade de uma *virada espacial da defensoria*, a partir de um compromisso com a ação transformadora da realidade, onde se questione que educação, que direito e que justiça estão sendo veiculados nas suas atividades de educação em direitos, uma educação para domesticação ou para emancipação?

Partiu-se da hipótese de que práticas contra-hegemônicas transescalares, levadas a efeito no exercício da cidadania insurgente, através do planejamento insurgente, poderiam contribuir para a redução da injustiça socioespacial e para a efetivação do Direito à Cidade, em seu sentido libertário e descolonizador.

Acreditamos que a resposta a essa questão, que não pode ser reduzida a uma simples confirmação ou negação, foi apresentada durante todo o desenvolvimento deste trabalho, suscitando outras indagações que deverão ser objeto de novas investigações. Entretanto, podemos, neste passo, afirmar que as práticas insurgentes, aqui retratadas, podem ser associadas ao planejamento insurgente; que essas práticas insurgentes podem instituir direitos que podem

reforçar ou problematizar a racionalidade de produção do espaço que gerou a insurgência, ampliando ou reduzindo a injustiça socioespacial.

Mas, antes de tudo, o que estas lutas demonstraram é que o neoliberalismo, sua racionalidade, seus agentes, seus defensores não são invencíveis.

Demonstraram ainda, a necessidade de expansão e unificação dessas lutas tendo como exemplo a recém-criada "Rede de Afetados pelo BID", fruto de proposta surgida nas discussões desenvolvidas nas rodas de conversas, materializada pela Associação de Favelas de São José dos Campos, que conta com a participação de representantes das comunidades do Banhado e Vila Nova Tatetuba, além de comunidades do Chile e da Colômbia.

O aprendizado proporcionado com a experiência desses grupos, que, sem temer a vertigem do espaço, saltaram no escuro, abandonando certezas em busca de seus sonhos, que passavam longe de uma revolução socialista, mas que questionaram de forma contundente a lógica neoliberal de produção do espaço, faz-nos reafirmar, quase como uma prece, que o neoliberalismo não é uma condição sem esperança e que uma nova razão do mundo precisa ser construída, com urgência.

Não-seres colonizados do mundo: uni-vos!

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. **Palestra proferida em São José dos Campos no ano de 1991**. São José dos Campos: Câmara Municipal de São José dos Campos, 1991.

ABREU, Nayara dos Santos. **Magia neopentecostal e "espírito" neoliberal**. 131f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n.68, p.103-119, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ALBERINI, Marilene. **Parecer Técnico Socioeconômico: Comunidade Jd. Nova Esperança**: Banhado, São José dos Campos. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de Paulo/Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, 2015.

ANDRADE, Inácio de Carvalho Dias de. **Movimento social**: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto. 183f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANDRADE, Inácio de Carvalho Dias de. Pinheirinho: para além da desocupação. **Desinformemonos**, 2012.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro Fiori. 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**, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARARIPE, Luciana. Prefeitura quer "privatizar" 25 bairros de São José dos Campos. **Folha de São Paulo**, 2003. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u70737.shtml. Acesso em: 16 out. 2020.

ARAÚJO, Sara. O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 43, p. 88-115, 2016.

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. São Paulo: Abril, 1984.

ARNSTEIN, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," **JAIP**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AUYERO, Javier. Los sinuosos caminos de la etnografía política. **Revista Pléyade 10**, p. 15-36, 2012.

BAKHTIN, Mickhail. **Questões de literatura e estética**: a teoria do romance. São Paulo: Unesp, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Informe sobre el octavo aumento general de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo**, 1994. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2080954. Acesso em: 27 jul. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Poverty Reduction and Promotion of Social Equity**. Whasington: [s.n.], 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Convênio constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, 1996. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1893006000-36. Acesso em: 10 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Política Operacional nº 710. Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID. Principios y lineamientos**, 1998. Disponível em: http://publications.iadb.org/handle/11319/2584. Acesso em: 12 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Relatório de gestão ambiental e social** (RGAS). 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Report on the ninth general increase in the resources of the Inter-American Development Bank**, 2010. Disponível em: https://fundar.org.mx/mexico/pdf/gc19.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Política de Meio Ambiente e Observância de Salvaguardas.Washington, D.C., 2006. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-67. Acesso em 12 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID **Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo.** Washington, 2010. Disponível em: http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/a-mulher-no-desenvolvimento,6230.html, acesso em 12 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Informe de evaluación del Programa Habitar Brasil BR-MICI004-2011**. [*s.l: s.n*], 2011a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Informe final sobre las medidas adoptadas por la administración del BID para abordar las recomendaciones formuladas por el MICI en su informe de verificación de la observancia del programa de estructuración urbana de São José dos Campos**. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Contrato de empréstimo No. 2323/OC-BR**, 2011. Disponível em: https://www.iadb.org/en/project/BR-L1160. Acesso em: 19 nov. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Low-income neighborhood improvement program c "Habitar Brasil" (BR-0273).** [*s.l:s.n*], 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Update to the Institutional Strategy 2010–2020. Partnering with Latin America and the Caribbean to Improve Lives**, 2015. Disponível em: http://www.iadb. org/es/investigacion-y-datos/investigacion-y-datos,1612.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Atualização da estratégia institucional**, 2016. Disponível em: http://www.iadb.org/document.cfm?id=39556684. Acesso em: 18 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Board of Governors**, 2017. Disponível em: https://www.iadb.org/en/about-us/board-governors. Acesso em: 10 dez. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **IDB group strategy with Brazil 2019-2022**, 2019. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-750030607-12. Acesso em 20 nov. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **[Fluxograma do processo de reclamação MICI/BID]**. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40278292. Acesso em: 20 out. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico 319. O setor judiciário na América Latina e no Caribe. Elementos para reforma.** 1996.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report**. New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856. Acesso em: 12 dez. 2020.

BANCO MUNDIAL. **A fair adjustment**: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I: síntese (Portuguese). Washington: World Bank Group, 2017. Disponível em: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%c3%adntese. Acesso em: 2 jun. 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. bras. polít. int**., v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

BARBOUR, R. S.; KITZINGER, J. **Developing focus groups research**. London: Sage Publications, 1999.

BARROS, Lincoln A. de. **Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado**. 2014. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

BARROS, Joana; DAL'BÓ DA COSTA, André; RISEK, Cibele. **Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios.** São Carlos: IAU/USP, 2018.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **In** LIMA SOBRINHO, Barbosa *et al*. **Em Defesa do Interesse Nacional**: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BEARD, Vitoria. "Covert planning for social transformation in Indonesia". **Journal of Planning Education and Research**, v. 22, p.15–25, 2002.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSFOGUEL, Ramón. Decolonialidade e perspectiva negra. **Soc. estado.,** v. 31, n. 1, p. 15-24, 2016.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

BOAVENTURA de Sousa Santos: "o capitalismo regula a democracia". **Defesa da classe trabalhadora**, 2018. Disponível em: https://www.defesaclassetrabalhadora.com.br/boaventura-de-sousa-santos-o-capitalismo-regula-a-democracia/. Acesso em: 20 ago. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**.. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOFF, Leonardo. **O Espírito chega antes do missionário na Panamazônia**. 2019. Disponível em: http://ceseep.org.br/o-espirito-chega-antes-do-missionario-na-panamazonia-leonardo-boff/. Acesso em: 20 nov. 2020.

BORGES, Luciana Suckow. **Mapa da pobreza urbana de São José dos Campos, SP, 2000**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2003.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. A nova bíblia de Tio Sam. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2000. Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-nova-biblia-de-tio-sam/. Acesso em: 06 jan. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pasqualinas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1981a.

BRASIL. Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasilia, 1981b.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças

públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** In: PELUSO, Antonio Cezar. As constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Barueri: Manole, 2011.

BRASIL. Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de utilização das tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário**. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/manual_tabelas_processuais.doc#:~:text=A%20Tabela%20de%20Assuntos%20constitui,correspondem%20%C3%A0s%20%C3%A1reas%20do%20Direito.&text=No%20n%C3%ADvel%201%20constam%20quatorze,em%20n%C3%ADveis%2C%20segundo%20a%20necessidade. Acesso em: 22 dez.2020.

BRASIL. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Brasília: SAL, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil BID/IDB**, s/d

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais.** 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em: 02 set. 2020.

BRAVERMAN, Irus *et al.* The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography. Braverman, Irus. **SUNY Buffalo Legal Studies Research Paper**, p. 112-132, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. *In:* BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRIGADAS POPULARES, JUSTIÇA GLOBAL, REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA. **Pinheirinho**: um relato preliminar da violência Institucional, 2012. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Viol--ncia-Institucional.-2012..pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Prêmio caixa:** melhores práticas em gestão local 2005-2006. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/resources/casadagente.pdf Acesso em: 09 jun. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Gloria; PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade.** São Paulo: Contexto, 2017.

CARVALHO, Carlos Eduardo; VIDOTTO, Carlos Augusto. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 395-425, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, Sibéria Regina. Formação de professores em serviço em escola de alta vulnerabilidade social. **Espacios**, v. 37, n. 29, 2016.

CASELAS, José Maria Santana. A utopia possível de Enrique Dussel: a arquitetônica da Ética da Libertação. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 15, n. 2, 2009.

CASTILHO, Natalia Martinuzzi. **Pensamento descolonial e teoria crítica dos direitos humanos na América Latina**: um diálogo a partir da obra de Joaquín Herrera Flores. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

CASTRO-GOMES, Santiago; GOSFOGUEL, Ramón. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.** Compiladores Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

CERQUEIRA, Laurez. Proer: a "cesta básica" dos banqueiros. **Democracia e política**, 2012. Disponível em: http://democraciapolitica.blogspot.com/2012/09/proer-cesta-basica-dos-banqueiros.html. Acesso em: 10 out. 2020.

CERTEAU, Michel. **A Invenção do Cotidiano**: Artes de Fazer. Petrópolis, Vozes, 1994.

CHAUI, Marilena. Notas sobre Utopia. **Cienc. Cult.,** v. 60, n. spe1, p. 7-12, 2008.

CLARKE, Kamari Maxine; KENDALL, Sara. The beauty…is that it speaks for itself: geospatial materials as evidentiary matters, **Law Text Culture**, v. 23, p. 91-118, 2019.

CODAZZI, Guilhermo. Prefeitura retira reistentes da favela do Morro do Regaço. **Valeparaibano,** São José dos Campos, 2004.

CODAZZI, Guilhermo. Zona leste lidera 7 dos 10 crimes mais graves em São José, diz SSP. **O Vale**, 2018. Disponível em: https://www.ovale.com.br/_conteudo/2018/01/nossa_regiao/27791-zona-leste-lidera-7-dos-10-crimes-mais-graves-em-sao-jose-diz-ssp.html. Acesso em: 03 jan. 2021.

CODAZZI, J. 'Engavetados', Via Banhado e BRT já custaram R$ 20 milhões. **O VALE**, 2019. Disponível em: https://www.ovale.com.br/_conteudo/_conteudo/nossa_regiao/2019/08/86612--engavetados---via-banhado-e-brt-ja-custaram-r--20-milhoes.html. Acesso em: 3 jan. 2021.

CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE - COMAM. **Ata da reunião extraordinária de 13 de março de 2019**, 2019.

COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS - COBRAPE. **Relatório de Gestão Ambiental e Social (RGAS).** 2008. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-175973580-74. Acesso em: 10 out. 2020.

COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS - COBRAPE. Estudo de Impacto Ambiental da Via Banhado, 2015. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/536013/eia_volume_i.compressed.pdf.

CORNWALL, Andrea. Locating citizen participation. **IDS Bulletin**, v. 33, n. 2, p. 49-58, 2002.

COSTA, Guilhermo Codazzi. Fábrica para ex-favelados é desativada. **Valeparaibano**, 2004.

COSTA, Guilhermo da; SOUZA, Cláudio César. Sem-teto invadem prédio em São José. **Valeparaibano**, São José dos Campos, 2004.

COSTA, Paulo Eduardo Oliveira. **Legislação urbanística e crescimento urbano em São José dos Campos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

COSTA, Fernando Braga. **Moisés e Nilce**: retratos biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas. Tese (Doutorado em Psicologia). Departamento de Psicologia Social e do Trabalho do Instituto de Psicologia da Universidade de Sâo Paulo, 2008.

COSTA, Sandra Maria Fonseca; FORLIN, Luiz Gustavo. Urbanização e segregação sócio-espacial na cidade de São José dos Campos-SP: o caso Pinheirinho. **Geosul,** Florianópolis, v. 25, n. 49, p.123-158, jan./jun. 2010.

COUTO, Felipe Fróes; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Enrique Dussel e a Filosofia da Libertação nos Estudos Organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 4, p. 631-641, 2018.

DAGNINO, Evelina. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIDOFF, P. "Advocacy and Pluralism in Planning". In: LEGATES, R.T.; STOUT, F. (eds) **The City Reader**. London: Routledge, 1965, p. 423–33.

DEÁK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço e Debates**. v. 28, p. 18-31, 1989.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2015a.

DEÁK, Csaba. Cercamentos. 2015b. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/cercamentos/index.html. Acesso em: 20 out. 2020.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o fundamento místico da autoridade. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

DIAS, Carlos Malheiro. **História da colonização portuguesa do Brasil**. Porto: Litografia Nacional, 1921.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. Estado e habitação popular: o ideário da casa própria na era Vargas. *In*: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador, 2011.

DUHAU, Emilio. La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad. *In:* CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10., 2003. **Anais**..., Belo Horizonte, 2003.

DUSSEL, Enrique. **1492**: o encobrimento do outro (ou origem do mito da modernidade). Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. **Hacia uma filosofia política crítica**. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. CLACSO. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e prática da igualdade. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

EDMUNDO, Zenha. Terras devolutas - A Lei nº 601, de 1850. **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, p. 432-446, 1952.

EIRÓS, Maurício. Choque entre sem-teto e guarda deixa dez feridos. **Folha de São José**. São José dos Campos, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESCOBAR, Arturo. Mundos y conocimientos de otro modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. **Tabula Rasa**, n. 1, p. 51–86, 2003.

ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS DO BRASIL, 2020. Disponível em https://www.estacoesferroviarias.com.br/s/sjcampos.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FANON, Frantz. **Pele negra máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARKAS, Brian; TRAUM, Lara. The History and Legacy of the Pound Conferences (May 15, 2017). **Cardozo Journal of Conflict Resolution,** v. 18, n. 67, 2017.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos. Uma história do PCC.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, 2012.

FERNANDES, Emanuel. **Público X Privado**. Disponível em: http://emanuelfernandes.com.br/site/?page_id=92. Acesso em: 20 set. 2014.

FERNANDES, Marco. Psicoterapia popular do Espírito Santo: hipóteses sobre o sucesso pentecostal na periferia de metrópoles periféricas. **Margem Esquerda**, v. 29, p. 79-114, 2017.

FERREIRA-FILHO, Manoel. **O Poder Constituinte**. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 1999.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. (Tese de doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Coleção ditos e escritos**. Estratégia, poder-saber. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FRANCISCO. **Exortação Apostólica Evagelii gaudium do Santo Padre Francisco**, 2013.

FRANZONI, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Rev. Direito Práx**, v. 10, n. 4, p. 2923-2967, 2019.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in ‘post-socialist” age. **New Left Review**, n. 212, p.68-93, 1995.

FRASER, Nancy. **Social Justice in the Age of Identity Politics**: redistribution, recognition, and participation. Palo Alto: Stanford University, 1996.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition?**: a political-philosophical exchange. London: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, v.77, p. 11-39, 2009.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

FREIRE, Paulo **Pedagogia da esperança**. Um reencontro com a pedagogia do oprimido**.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREIRE, Paulo **Pedagogia do oprimido**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Tatiana. Petrobrás investe US$ 3,12 bi para modernozar refinaria. **Estado de São Paulo**, 2009. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-investe-us-3-12-bi-para-modernizar-refinaria,481749. Acesso em: 03 nov. 2020.

FRIEDMANN, John. **Insurgencies**: Essays in Planning Theory. London: Routeledge, 2011.

FSTEMATICO2012. **Boaventura Santos denuncia brutalidade contra Pinheirinho**. Vídeo. Blogdaredação, 2012. Disponível em: https://youtu.be/-juX_v8AQds. Acesso em: 12 out. 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL CASSIANO RICARDO – FCCR. 2009. **Preservação.** Disponível em: http://www.fccr.sp.gov.br/index.php/comphac-sp-27657/bens-preservados/3948-estacao-ferroviaria-central-s-j-campos-2. Acesso em: 17 out. 2020.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GARCÍA-LAMARCA, Melissa. From occupying plazas to recuperating Housing: insurgent practices in Spain. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 41, n. 1, p. 37-53, 2017.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Gloria; e PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 117-148.

GIFFIN, Karen Mary. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1491-1504, 2007.

GILLS, B.'Introduction: Globalization and the Politics of Resistance'. *In*: GILLS, B. (ed.) **Globalization and the Politics of Resistance**, New York: Palgrave, 2001, p. 3–11.

GINJO, Milena de Mayo. **Pinheirinho**: dinâmica de repressão e resistência na reconstrução dogmática do conflito fundiário urbano. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, 2016.

GONÇALVES FILHO, José Moura. Humilhação social - um problema político em psicologia. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 11-67, 1998.

GOUVEIA, Rosana Aparecida Ravanelli; KURKDJIAN, Maria de Lourdes N.O. O espaço urbano e a clandestinidade: um estudo de caso dos loteamentos clandestinos no município de São José dos Campos – SP. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003. **Anais...**, Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

GRABOW, S.; HESKIN, A. "Foundations for a Radical Concept of Planning". **Journal of the American Institute of Planners**, v. 39, n. 2, p.106–14, 1973.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRUPOTERRAIMOVEIS. **São José dos Campos 1974 1a parte**. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=H7HRu-SzPqI. Acesso em: 17 out. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, vol. I.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo, 1**: Racionalidade da ação e racionalização social. Trad. Paulo Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HAESBAERT, Rogério. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 95-120.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. 3.ed. São Paulo: Contexto, 2017.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

HARVEY, David. **Urbanismo y Desigualdad Social**. Madrid: Siglo XXI de Espanha Editores S.A., 1977.

HARVEY, David. Social Justice, Postmodernism and the City. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 16, n. 4, p. 588-601. 1992.

HARVEY, David. **The new imperialism**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Neoliberalismo. História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014a.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 25.ed. São Paulo: Loyola, 2014b.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, v. 13, n. 35, p. 126-152, 2015.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

HERRERA-FLORES, Joaquin. **Derechos humanos y crítica de la razón liberal**. Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A., 2000.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Cultura jurídica europeia. Síntese de um milênio.** Coimbra: Almedina, 2019.

HOBSBAWM, Eric. **Sobre história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOLLIDAY, Oscar Jara. **Para sistematizar experiências**. 2. ed. Brasília: MMA, 2006.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 2, p. 191-204, 2016.

HONNETH, Axel. **Freedom's Right**: The Social Foundations of Democratic Life. New York: Columbia University Press, 2014.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2017.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico** 2010: Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Evolução da população brasileira**, 2021. Disponível em: https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html. Acesso em 03 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em 06 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. **Perfil dos migrantes em São Paulo**, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5278/1/Comunicados_n115_Perfil.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IP. **Atlas da violência 2020**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020. Acesso em 23 dez. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS - IPT. **Parecer Técnico nº 9 084-301. Avaliação das condições geológico-geotécnicas do terreno e condições gerais das casas localizadas em loteamento da Vila Nova Tatetuba, em São José dos Campos. SP**, 2004.

JABAREEN, Yosef. The right to space production and the right to necessity: Insurgent versus legal rights of Palestinians in Jerusalem. **Planning Theory**, v. 16, n. 1, p. 6 –31, 2017.

JUBILEU SUL. **Violações de direitos humanos no Jardim São José 2, São José dos Campos, Brasil**, 2018. Disponível em: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Violacoes%20DHs%20Sao%20Jose%20dos%20Campos%20jan2018.pdf Acesso em: 18 jun. 2018.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS - LABHAB. **Parecer de 05 de janeiro de 2004**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

LACLAU, Ernest; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista**: hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

LATUFF, Carlos. **Pinheirinho**: "quem apanha lembra", 2012. Disponível em: http://solidariedadepinheirinho.blogspot.com/2012/01/artigo-de-latuff-pinheirinho-quem.html. Acesso em: 10 ago. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LITIMANI, Roberto. Demolição da fundhas nova esperança banhado. **Youtube**, 2011. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=u-amcPHRKwY. Acesso em: 17 out. 2020.

LUÍS, Washington. **Na capitania de São Vicente**. Brasília: Senado Federal, Conselho editorial, 2004.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito?** 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACHADO, Frederico Viana. Participacionismo e diferencialismo identitário nas relações

entre estado e movimentos sociais no brasil (2003-2010). **Psicol. Soc**., v. 32, 2020.

MALDONADO-TORRES, Nelson. A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, p. 71-114, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANDEL, Ernest. **Le Capitalisme**. Archives Internet., 1981. Disponível em: http://www.ernestmandel.org/fr/ecrits/txt/1981/le_capitalisme. Acesso em: 03 nov. 2019.

MANTEGA, Guido. Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega. **Valor econômico**, 2007. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm . Acesso em: 16 nov. 2019.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Amartya Sen e a responsabilização dos pobres na agenda internacional. **Contemporânea,** v. 6, n. 1, p. 13-26, 2016.

MARICATO, Ermínia. **A Política Habitacional no Regime Militar**: do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1987

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, v. 11, n. 1-2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In:* ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos**.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Erradicar o analfabetismo urbanístico. **Revista FASE**, março de 2002. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_analfabetismourbano.pdf. Acesso em: 3 jan. 2021.

MARTINS, José de Souza. A sociologia que examina as margens, os sonhos e a esperança **Pesquisa FAPESP**, n. 147, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MATTEI, L. Gênese e agenda do "Novo Desenvolvimentismo Brasileiro". **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 1, p. 41-59, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Relatório de verificação da observância. Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BRL-1160) (2323/OC-BR)**. 2011.

MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação**. 2015. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40795000. Acesso em: 21 dez. 2020.

MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Relatório de verificação de observância. Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos**. 2017. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40874460. Acesso em 15 jan. 2021.

MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Guia para comunidades afetadas**. Disponível em: https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-193840609-469. Acesso em: 03 de jan. 2021.

MEIR, Avinoam. "Bedouin, the Israeli state and insurgent planning: Globalization, localization or glocalization?" **Cities**, v. 22, n. 3, p.201-15, 2005.

MELLO, Manoel Messias. **Simbiose com você mesmo**. Bauru: MOConsult, 2017.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da Lei de Terras: Imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 173-184, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

METH, Paula. "Unsettling Insurgency: Reflections on Women's Insurgent Practices in South Africa", **Planning Theory & Practice**, v. 11, n. 2, p. 241–263, 2010.

MIGNOLO, Walter. **Histórias Globais/projetos Locais. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. *In:* LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p.71-103.

MIGUEL, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica. **Revista de Sociologia e Política** v. 18, n. 36, p. 25-49, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência. Desafios para uma política emancipatória.** São Paulo: Boitempo, 2018.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Ithala, 2017.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

MITCHELL, Don. **The right to the city**: social justice and the fight for public space. New York: Guilford Press, 2012.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M.L. **Estado, classe e movimento social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOREIRA, Sandrina Berthault; CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, 2012.

MORELLI, Ademir Fernando; SANTOS, Ademir Pereira dos. O Banhado de São José dos Campos: Caracterização de um Patrimônio Ambiental Valeparaibano. **Revista Pós**, São Paulo, n. esp. 2, p. 79-85, set. 1996.

MOURA, Adriana Ferro; LIMA, Maria Gloria. A reinvenção da roda: roda de conversa: um instrumento metodológico possível. **Revista Temas em Educação**, v. 23, n. 1, p. 98-106, 2014.

MUNIZ, Sérgio Tadeu Gonçalves; HENRIQUE, Marco Antonio. Desenvolvimento econômico regional: uma análise a partir da história econômica de São José dos Campos **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 5, n. 2, p. 55-75, 2014.

NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 9, n. 29, p. 18-29, 1994.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO DA UNICAMP (NEPO). **Atlas das condições de vida em São José dos Campos**, 2004. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/26424/atlas.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

O'BRIEN, Padraic. **Insurgent Planning and Rural Transformation**: a comparison of Social Movements in Venezuela and Brazil. Dissertação (Mestrado**)** - University of Guelph, Ontario, 2014.

OLIVEIRA, Denis. Ação Direta do Capital: o poder do capitalismo contemporâneo. **Psicologia Política**, v. 15, n. 33, p. 405-421, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. O estado e o urbano. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, Francisco. Entrevista com Francisco de Oliveira. **Ensaios FEE**, v. 17, n. 2, p. 50-54, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. *In*. SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. O avesso do avesso. **Revista Piauí**, n. 37, 2009. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-avesso-do-avesso/. Acesso em: 16 nov. 2019.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011a.

OLIVEIRA, Francisco. A clonagem. **Revista Piauí**. n. 61, 2011b. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-clonagem/ . Acesso em: 16 nov. 2019.

O VALE. **Comentários**. Edição de 23 de janeiro de 2012.

OXFAM. **O vírus da desigualdade.** Relatório da Oxfam. Janeiro de 2021. Oxfor: Oxfam, 2021 Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F115321%2F1611531366bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Spatial Justice in the Lawscape. Published *In*: BRIGHENTI, Andrea. **Urban Interstices**: The Aesthetics and Politics of the In-Between. Surrey: Ashgate, 2013, p. 87-102.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, n. 70, p. 635 - 661, 2017.

PLATAFORMA DHESCA. **Relatório missão de monitoramento do direito à moradia, São José dos Campos – SP**. 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/missao_2007_sp_sao_jose_campos.pdf. Acesso em 06 nov. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Da geografia às geo-grafias**: um mundo em busca de novas territorialidades. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina. En publicación: **Movimientos sociales y conflictos en América Latina**. José Seoane. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Programa OSAL. 2003.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana, *In:* CECEÑA, Ana Esther. **De los saberes de la emancipación y de la dominación**. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.

PRADO, Anderson Luiz Martins. **As transformações no setor imobiliário e a produção do espaço**: os negócios imobiliários em São José dos Campos. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Procedimento Administrativo nº 288/99**. Levantamento cadastral para fins de defesa na Ação de reintegração de posse nº 678/98, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Ranking IDHM Municípios**, 2010. Disponível em:

https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html. Acesso em: 12 set. 2020.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F.; GUNTURIZ, M. A. ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. **Política y Cultura**, n. 40, p. 29-54, 2013.

PT NA CÂMARA. **Paulo Teixeira sugere inovações no CPC para contemplar "sociedade contemporânea"**, 2013. Disponível em: https://ptnacamara.org.br/portal/2013/03/27/paulo-teixeira-sugere-inovacoes-no-cpc-para-contemplar-sociedade-contemporanea/. Acesso em: 02 jan. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad Y Modernidad/Racionalidad. **Peru Indigena**, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005

QUIJANO, Anibal. Colonialidad del poder y clasificación social. *In*: CASTRO-GOMÉZ & GROSFOGUEL. **El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.** Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 93-126.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

RESCHILIAN, Paulo Romano. **A produção de assentamentos precários em São José dos Campos: a favela Nova Tatetuba, um exemplo para análise**. 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

RESCHILIAN, Paulo Romano. Constituição do *habitus* na produção do habitat. **Pós**, v. 18, n. 29, p. 136-153, 2011.

RESCHILIAN, Paulo Romano; SANTOS, Cíntia Ribeiro. Representações sócio espaciais de moradores da Favela Nova Tatetuba em São José dos Campos, *In*: GUIMARÃES, Antonio Carlos; ZANETTI, Valéria; PAPALI, Maria Aparecida. **São José dos Campos**: cotidiano, gênero e representação. São José dos Campos, SP: UNIVAP, 2014, p.125-136.

REPUBLICA DE EL SALVADOR. **Constituición**. Decreto nº 38, de 15 de dezembro de 1983. Disponível em: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/ley-principal-que-rige-a-la-institucion. Acesso em: 23 dez. 2020.

REYNAUD, Alain. **Société, espace et justice**. Inégalités régionales et justice socio-spatiale. Paris: Presses Universitaires de France, 1981. 263p.

RICOBOM, Gisele; PRONER, Carol. **Perspectiva Crítica da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Instituto Joaquín Herrera Flores – América Latina, 2018. Disponível em: http://www.joaquinherreraflores.org.br/artigos/, acesso em 20 dez. 2020.

RIZEK, Cibele Saliba; TRAMONTANO, M. Para disputar o sentido do mundo. **V!RUS**, São Carlos, n. 19, 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROSA, Ronildo Aparecido. Pinheirinho. **Revista Missões**, 2012. Dipsonível em: http://www.revistamissoes.org.br/2012/01/pinheirinho/. Acesso em: 14 set. 2020.

ROSA FILHO, Artur. **As políticas públicas do poder executivo na remoção e/ou reurbanização de favelas o município de São José dos Campos – SP**. 119f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2002.

ROSEMBACK, Roberta *et al*. Segregação sócio-espacial na região conurbada de São José dos Campos e Jacarei, SP. *In:* SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 14., 2009. **Anais...**, Natal: INPE, 2009, p. 843-850.

SADEK, Maria Tereza Aina. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. In: RÉ, Aluisio Nunes Monti Ruggeri. **Temas aprofundados Defensoria Pública.** São Paulo: Juspodvum, 2013.

SANCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.1, p. 115-132, 1999.

SANDERCOCK, Leoni. "Framing Insurgent Historiographies for Planning". In: SANDERCOCK, L. **Making the Invisible Visible**: A Multicultural Planning History. Berkeley: University of California Press, p. 1–33, 1998.

SANTANA, J.V. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. **Revista Katályis**, v. 15, n. 1, p. 21-31, jan./jun. 2012

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Toward a New Common Sense**: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Nova Iorque: Routledge, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, p. 03-76, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estud. - CEBRAP**, n. 79, p. 71-94, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociología jurídica crítica. Para um nuevo sentido común em el decre**cho. Bogotá: Trotta, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos.** São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As bifurcações da ordem**. Revolução, cidade, campo e indignação. São Paulo: Cortez, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do sul. Coimbra: Almedina, 2018a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direito e Democracia na perspectiva das Epistemologias do Sul.** 2018b. [Palestra realizada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 29/08/2018].

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil construção do contemporâneo e do complementar. **Sul21**, 2020b. Disponível em: https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2020/06/a-dificil-construcao-do-contemporaneo-e-do-complementar-por-boaventura-de-sousa-santos/. Acesso em: 10 nov. 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 108, de 09 de abril de 1951. Sem ementa. **Secretaria da Prefeitura,** São José dos Campos, 1951. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/1951/108.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 194, de 6 de dezembro de 1952. Cria o Serviço de Auxílio à Casa Própria Popular. **Seção do Expediente e Pessoal,** São José dos Campos, 1952. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/1952/194.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 1.623, de 30 de novembro de 1971. Plano Diretor. **Boletim do Município**, São José dos Campos, 1971.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. [**Fragmentos do Levantamento Aerofotogramétrico do Banhado**], 1973. Disponível em: http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/18425/020_la0200073020059.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 2.007, de 16 de maio de 1978. Autoriza a constituição, instalação e funcionamento da Empresa Municipal de Habitação (EMHA).

Boletim do Município, 1978. Disponível em: http://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/1978/2007.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal n° 2.792, de 10 de janeiro de 1984. Declara Área de Proteção Ambiental a Região do Banhado de São José dos Campos e dá outras providências a respeito. **Boletim do Município,** 1984. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/1984/2792.pdf. Acesso em 13 jan. 2021.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura - PMSJC. **Caderno técnico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI**. São José dos Campos: Prefeitura, 1994.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Complementar Municipal nº 121 de 27 de abril de 1995. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Cidade de Sao José dos Campos. **Boletim do Município**, São José dos Campos, 1995.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 5.070, de 11/07/1997. Lei de Diretrizes orçamentárias de 1998. **Boletim do Município**, São José dos Campos, 1997.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal n° 5.366, de 23 de abril de 1999. Autoriza o Executivo Municipal a celebrar convênio com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, diretamente ou através da sua Secretaria de Política Urbana, e com a Caixa Econômica Federal objetivando a adesão e a implantação do Programa "Habitar Brasii/BID" no Município de São José dos Campos. **Boletim do Município**, São José dos Campos, 1999.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Complementar nº 306, de 17 de novembro de 2006. Aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI do Município de São José dos Campos para o próximo decênio e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São José dos Campos, 2006.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Plano Integral de Ação Social** - PIAS. Secretaria de Habitação. Prefeitura Municipal de São José dos Campos (PMSJC). Consulta Pública, 2008. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1386553. Acesso em: 16 jul. 2014.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Tribunal regional federal da 3ª região. Unidade Judiciária São José dos Campos. 3ª Vara Federal. **Processo nº 000439-93.2012.403.6103**. Associação pela Moradia Digna x Selecta Comércio e Indústria S/A., 2012a.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Municipal nº 8.756, de 28 de junho de 2012. Cria o Parque Natural Municipal do Banhado - PNMB -, e dá outras providências. **Boletim do Município**, 2012b.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura- PMSJC. **Delimitação do Parque Natural do Banhado**. São José dos Campos: Secretaria de Habitação, 2012c.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade. **Leitura técnica do Município para revisão do Plano Diretor**. 2016.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura - PMSJC. **Diagnóstico Síntese do Plano Diretor de São José dos Campos**. São José dos Campos: Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade, 2017.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura - PMSJC. Secretaria de Gestão Habitacional e Obras. **Você pode escolher onde quer morar. A Prefeitura vai te ajudar**. (Panfleto). São José dos Campos: PMSJC, 2019a.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura - PMSJC. **Reunião com imobiliárias divulga programa de transferência**. 2019b. Disponível em: https://www.sjc.sp.gov.br/noticias/2019/agosto/20/reuniao-com-imobiliarias-divulga-programa-de-transferencia. Acesso em 09 nov. 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura - PMSJC. **Balancete da receita**. 2021. Disponível em: https://servicos2.sjc.sp.gov.br/servicos/portal_da_transparencia/balancete_receita.aspx. Acesso em: 20 fev. 2021.

SÃO PAULO. Câmara de Compensação Ambiental. **Ata da 36ª Reunião**, realizada em 20 de outubro de 2008.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 129, de 2000. Declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira (APA – São Francisco Xavier) e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos (APA do Banhado), que especifica nos anexos I,II,III, IV e V. **Diário Oficial**, São Paulo, 2000. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TQphDpjNS9gJ:www.al.sp.gov.br/spl/2002/09/Acessorio/278954_20_0001_2002_0278954.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 22 dez. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Comarca de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo nº 0521888-81.2003.8.26.0577**. Municipio de Sao Jose dos Campos x Adair Borati Pereira, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Comarca de São José dos Campos.1ª Vara da Fazenda. **Processo nº 0530480-80.2004.8.26.0577**. Municipio de Sao Jose dos Campos x Valdir Martins, 2004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Comarca de São José dos Campos. 6ª Vara Cível. **Processo nº 0273059-82.2005.8.26.0577.** Selecta Comércio e Indústria S/A. Massa Falida x Esbulhadores, 2005a.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. 16ª Câmara de Direito Privado. **Mandado de Segurança nº 7.026.885-0**. José Nivaldo dos Santos x Selecta Comércio e Indústria S/A., 2005b.

SÃO PAULO. Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Unidade de São José dos Campos. **Ofício nº 11/DPESP/2011.** São Paulo: DPESP, 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Comarca de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo nº 0004729-70.2012.8.26.0577**. Cão Sem Dono x Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2012a.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. Comarca de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo nº 0002649-36.2012.8.26.0577**. Defensoria Pública do Estado de São Paulo x Estado de São Paulo, 2012b.

SÃO PAULO. Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Núcleo de Habitação e Urbanismo. **Laudo técnico socioeconômico: processo de desocupação da comunidade do pinheirinho**. São Paulo: DPESP, 2013.

SÃO PAULO. Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Centro de Atendimento Multidisciplinar. **Procedimento Administrativo nº 2045/2011. Relatório Estatístico da Comunidade do Pinheirinho**. São José dos Campos: DPESP, 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado De. Comarca de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo nº 1030940-19.2018.8.26.0577.** Prefeitura Municipal de São José dos Campos x Ocupantes de Imóveis Públicos no Loteamento Jardim Nova Esperança. 2018a.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça Do Estado de. Comarca de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. **Processo nº 1026895-69.2018.8.26.0577**. Defensoria Pública x Prefeitura Municipal de São José dos Campos. São José dos Campos, 2018b.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. **Homicídios dolosos praticados por policiais x letalidade policial.** 2019. Disponível em: https://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Estudos.aspx. Acesso em: 10 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAVIO, Willian. Como é morar em São José dos Campos? Em 2020. **SPX**, 2017. Disponível em: https://spx.com.br/como-e-morar-em-sao-jose-dos-campos/#disqus_thread. Acesso em: 15 dez. 2020.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 6.ed. São Paulo: Loyola, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão publica na formação da América Latina contemporânea**. [Online], 2006. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

SCOTT, James C. Formas cotidianas da resistência camponesa. Trad. Marilda A. de Menezes e Lemuel Guerra. **Raízes**, Campina Grande, . 21, n. 01, p. 10-31, 2002.

SECRETO, Maria Veronica. Legislação sobre terras no brasil do oitocentos: definindo a propriedade. **Raízes**, v.26, n. 1-2, p. 10-20, 2007.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Douglas de Almeida. Banhado Resiste: estratégias discursivas de uma comunidade habitante de área Protegida. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017. **Anais...,** São Paulo, 2017.

SILVA, Douglas de Almeida. **Planejamento urbano, campo intelectual e sistema simbólico**: a vida no Banhado, cartão postal de São José dos Campos, SP (1937-2016). (Tese de Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.

SILVA. José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos estudos.** - CEBRAP, São Paulo, n. 88, p. 89-111, 2010.

SLETTO, Bjorn. "Insurgent Planning and Its Interlocutors: Studio Pedagogy as Unsanctioned Practice in Santo Domingo, Dominican Republic", **Journal of Planning Education and Research**, v. 33, n. 2, p. 228-240, 2013.

SOJA, E.W. The city and spatial justice. **Justice Spatiale | Spatial Justice**, n. 1, 2009. Disponível em: http://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/ . Acesso em: 15 jun. 2017.

SOLIDARIEDADE À OCUPAÇÃO DO PINHEIRINHO. **Domingo tem missa em solidariedade ao Pinheirinho**, 2011. Disponível em: http://solidariedadepinheirinho.blogspot.com/2011/. Acesso em: 26 out. 2020.

SÖRENSEN, Kerstin. The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction. **Annual Conference of the Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC19), International Sociological Association**, September 6-4, Stockholm, Sweden, 2008.

SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo? Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Adilson Paes de. **O policial que mata: um estudo sobre a letalidade praticada por policiais militares do Estado de São Paulo**. 2020. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SOUZA, Jairo Salvador; RESCHILIAN, Paulo Romano. Reforma da estrutura orgânica dos municípios e institucionalização das representações sociais sobre a cidade: a primazia da gestão gerando uma (des)ordem urbana em São José dos Campos, Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, v. 1, p. 403-428, 2018.

SOUZA, Jairo Salvador; RESCHILIAN, Paulo Romano. Direito à cidade, planejamento insurgente e práticas contra-hegemônicas transescalares de resistência no território. O caso da Vila Nova Tatetuba, São José dos Campos, São Paulo. In: ENANPUR, 18., 2019. Natal, RN. **Anais eletrônicos...** Natal: UFRN, 2019. Disponível em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais. Acesso em: 20 jan. 2021.

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

SUAVE, Angela Michele. **No caminho para o direito à cidade**: reconfiguração sociopolítica do movimento Pinheirinho, SJC, 2011-2015. 280f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SUNG, Jung Mo. **Desejo, Mercado e Religião**. Londrina: Fonte, 2010.

SVAMPA, Maristella. Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. Debates, **OSAL**, v. 9, n. 24, 2008.

SWEET, Elizabeth L.; CHAKARS, Melissa. "Identity, culture, land and lan-guage: Stories of insurgent planning in the Republic of Buryatia, Russia", **Journal of Planning Education and Research**, v. 30, p. 198–209, 2010.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalonamento . *In*: Brandão, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para américa latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: observatório das metrópoles, 2018.

TAVARES, Jeferson C.; FANTIN, Marcel. **Plano de urbanização e regularização fundiária do Banhado**: Jardim Nova Esperança - São José dos Campos. São Carlos: IAU/USP, 2019.

TEIXEIRA FILHO, Mario Montanha. **A atuação do Poder Judiciário nos conflitos de terra**: o caso do Pinheirinho. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

TELLES, Vera da Silva. Ilegalismos populares e relações de poder nas tramas da cidade. *In*: CABANES, R. *et al*. **Saídas de emergência**. São Paulo: Boitempo, 2011.

TODOROV, Tzvetan. As categorias da narrativa literária. *In*: BARTHES, R. et al. **Análise estrutural da narrativa.** Petrópolis: Vozes, 1976.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Propriedade e posse**: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, v. 15, n. 2, p. 13-32, 2001.

VAINER, Carlos. Planejamento conflitual: uma utopia experimental. *In*: ENCONTRO SOBRE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO EM CONTEXTO DE CONFLITO, 2014. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2014.

VALENTE, Júlia Leite. **Unidade de Polícia Pacificadora: pacificação, território e militarização.** Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VALEPARAIBANO. São José usa tropa de choque em remoção de favela na zona leste. Edição de 31 de dezembro de 2003.

____. **Sem aviso, Cury decreta fim da favela do Banhado**. Edição de 20 de junho de 2008.

VALVERDE, Mariana. **Time thickens, takes on flesh'. Spatiotemporal Dynamics in Law**, in The expanding spaces of law: a timely lega geography. Stanford, California: Stanford Law Books, na imprint of Stanford University Press, 2014.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIANNA, Paula Carnevale. A Estância Climatérica de São José dos Campos: Condição Natural ou Construção Social? Um Resgate pela Memória. *In*: PAPALI, Maria Aparecida; ZANETTI, Valéria. **Fase Sanatorial de São José dos Campos**: Espaço e Doença. São Paulo: Intergraf, 2010.

VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: O Vale do Paraíba paulista na segunda metade do Século XX.** Tese (Doutorado em História Econômica) – Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional,** v. 8, n. 2, jun. 2012.

VIEIRA, Elvis. Pinheirinho dos Palmares: a construção de um novo bairro a partir do plano urbanístico eixo sudeste de são josé dos campos. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 18, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje**, 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3870339/mod_resource/content/1/Villa%C3%A7a%20planejamento%20urbano.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estud. av**., v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

ZAFFALON, Luciana. A política da justiça e seus custos. **Análise**. n. 40, 2018.

ZANETTI, Valéria. **Cidade e identidade**: São José dos Campos, do peito e dos ares. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ZANETTI, Valéria. **Fase Sanatorial de São José dos Campos: Espaço e Doença**. São Paulo: Intergraf, 2010.

ZIBECHI, Raul. **Territórios em resistência**: cartografia política das periferias urbanas latino-americanas. Rio de Janeiro: Consequência Editora. 2015.

WACQUANT, Löic. **As duas faces do gueto.** São Paulo: Boitempo, 2015.

WATANABE, Kazuo, **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

WORLD BANK. **Quanto o Brasil gasta com o funcionalismo público?** 2019. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector. Acesso em: 10 out, 2020.

YOUNG, Iris Marion. Categorias desajustadas: Uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2, p. 193-214, 2009.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

ANEXO A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

GRUPO: ( ) G01 ( ) G02 ( ) G03

CÓDIGO: _____

Dados de identificação

Título do Projeto: Planejamento Insurgente, Justiça Socioespacial e o Direito à Cidade: Práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no Século XXI.
Pesquisador Responsável: Jairo Salvador de Souza
Equipe executora: Jairo Salvador de Souza e Paulo Romano Reschilian
Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: Universidade do Vale do Paraíba
Telefones para contato: [redacted]

Nome do voluntário: _____

Idade: ____ anos R.G. _____

O (A) Sr. (ª) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa denominado "*Planejamento Insurgente, Justiça Socioespacial e o Direito à Cidade: Práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no Século XXI*"**,** de responsabilidade do pesquisador Jairo Salvador de Souza.

A presente pesquisa pretende estudar as políticas públicas de desfavelização implementadas no Município de São José dos Campos, a partir do início dos anos 2000, que atingiram ou atingem as comunidades da Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), do Pinheirinho e do Jardim Nova Esperança (Banhado).

Pretende-se promover a escuta dos representantes das comunidades sobre os efeitos dessas políticas no território, na vida comunitária e em seus moradores, assim como sobre suas experiências de luta contra essas políticas públicas.

O (A) Sr.(ª) foi escolhido para participar deste projeto devido ao seu envolvimento na luta dos moradores de sua comunidade, já que o (a) Senhor (a) é reconhecido(a) tanto pelos moradores, como pelo Poder Público como um dos representantes da sua comunidade.

Como benefício da pesquisa, esperamos melhor compreender os processos de geração das injustiças socioespaciais, bem como identificar e sistematizar os pontos comuns na atuação dos moradores dessas comunidades, permitindo que as experiências sejam compartilhadas não só entre os grupos que participam desta pesquisa, mas com outros grupos atingidos por políticas públicas semelhantes. Com isso, pretende-se oferecer indicações ou caminhos não só para sua comunidade, mas também a outros grupos/comunidades que sejam alvo de ameaças de despejos compulsórios.

Sua participação consistirá em tomar parte em três encontros, denominados "*Rodas de Conversa*", que ocorrerão na sede da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, localizada à Avenida Vicente de Paulo Penido, 532, Jardim Aquarius, São José dos Campos, no período

de 23 de janeiro a 27 de março de 2020, em datas e horários a serem combinados com todos os participantes dos grupos. Os dois primeiros encontros serão com outros participantes da sua comunidade, o terceiro reunirá os membros de todas as três comunidades envolvidas.

Haverá ainda, um encontro final, a ser realizado entre os dias 11 e 15 de maio de 2020, em data, horário e local que deverão ser combinados com os participantes, para apresentação do relatório preliminar da pesquisa aos participantes.

Os encontros terão a duração máxima de 3 horas, cada, havendo um intervalo de 20 minutos, onde será providenciado um lanche comunitário para os participantes. As regras das rodas de conversas serão previamente combinadas com todos os participantes.

Havendo previsão de eventos climáticos extremos (tempestades, vendavais, etc.), no horário das atividades programadas, estas deverão ser suspensas e reagendadas.

As rodas de conversas serão fotografadas e gravadas em áudio e vídeo, sendo que você pode não autorizar este registro e pode, a qualquer momento, retirar a autorização dada. O uso destas imagens/vídeos/áudios em nenhum momento permitirá a sua identificação. O material gravado será armazenado em mídias digitais (DVD's) e guardadas pelo período de cinco anos, garantida a confidencialidade das informações, da privacidade do participante e a proteção de sua identidade, inclusive do uso de sua imagem e voz e nas publicações derivadas da presente pesquisa, nos termos da Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece os princípios éticos em pesquisa com seres humanos.

Para garantir a preservação da identidade do participante, na análise dos dados, serão utilizados os códigos constantes no cabeçalho deste Termo. Nas publicações derivadas da presente pesquisa, serão utilizados nomes fictícios sempre que houver qualquer menção às falas dos participantes no presente projeto.

As informações obtidas por intermédio dessas atividades destinam-se exclusivamente ao desenvolvimento do estudo acima descrito, não podendo ser utilizadas para qualquer outra finalidade.

O participante poderá desistir de colaborar com a pesquisa a qualquer momento, sem possibilidade de sofrer qualquer represália.

No caso de gastos decorrentes da participação nesta pesquisa, você e o seu acompanhante serão imediatamente e integralmente ressarcidos, em dinheiro, de todos os gastos. No caso de algum dano, imediato ou tardio, decorrente desta pesquisa, você também tem direito de ser indenizado pelo pesquisador e/ou patrocinador desta pesquisa, bem como a ter assistência gratuita, integral e imediata.

Embora os riscos associados à participação na presente pesquisa sejam mínimos ou baixos, é preciso alertar que a participação nas atividades poderá gerar desconfortos ao reviver situações traumáticas ocorridas nos eventos relacionados à execução das polícias públicas aqui estudadas. Fique à vontade para interromper sua participação a qualquer momento, caso se sinta desconfortável. Caso necessite de ajuda psicológica, decorrente das atividades de pesquisa, providenciaremos o encaminhamento à rede de assistência psicossocial.

Para minimizar eventuais riscos associados à presente pesquisa reforça-se o compromisso de manutenção de sigilo em relação à identidade do participante e o respeito à sua livre decisão de escolher, dentre as informações que forneceu, aquelas que poderão ser

tornadas públicas, além do compromisso de proporcionar assistência para reparação integral de eventual dano que possa ser causado diretamente pela pesquisa.

Qualquer dúvida relacionada à presente pesquisa poderá ser sanada, em contato com a equipe responsável, através do telefone (12) 99230-1415, Jairo Salvador de Souza ou com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pelo telefone (12) 3947-1111, ou pessoalmente na Av. Shishima Hifumi, 2911, Urbanova, bloco 11 - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento II, sala 19, de segunda a sexta-feira, 08h00-12h00 e 13h00-17h00

Eu, _____, RG nº _____ fui informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito,

e ( ) Autorizo ( ) Não Autorizo

a captação em fotos, áudio ou vídeo, da minha participação no projeto "*Planejamento Insurgente, Justiça Socioespacial e o Direito à Cidade: Práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no Século XXI*".

São José dos Campos, _____ de _____ de _____

_____	_____
Nome e assinatura do participante	Nome e assinatura do responsável por obter o consentimento
_____	_____
Testemunha	Testemunha

ANEXO B – ROTEIRO DAS RODAS DE CONVERSAS

B – ROTEIRO DAS RODAS DE CONVERSAS

PROPOSTA DE ROTEIRO DAS RODAS DE CONVERSA

I- Dinâmica do 1º e 2º Encontros:

- Preparação do local, com disponibilização da estrutura necessária e teste dos equipamentos de gravação.

- Acolhimento: Recepção dos participantes, encaminhamento a local reservado, garantindo a não exposição e sigilo de sua participação na pesquisa.

- Abertura: apresentação dos participantes. Exposição dos objetivos, das regras previamente combinadas e da dinâmica dos trabalhos. Previsão: 15 minutos.

- Desenvolvimento da Roda: Introdução das questões geradoras e derivadas. Previsão: 2 horas, dividido em dois períodos de 1h, aproximadamente, com intervalo de 20 minutos para um lanche.

- Encerramento: Apresentação de uma síntese da conversa e avaliação da roda pelos participantes. Previsão: 20 minutos.

II- Questões geradoras da Conversa (As questões derivadas serão introduzidas, se necessário, de acordo com a dinâmica do desenvolvimento da conversa):

1º Encontro (Eixo Planejamento)

Questão 1: Vamos começar falando da história da comunidade. Falem sobre a história do (Pinheirinho/Morro do Regaço/Banhado).

Questões derivadas:
- Como e quando se formou a comunidade?
- Quais eram as dificuldades no início?
- Falem sobre os personagens do bairro.
- Como era a vida no bairro?
- O que existia no bairro?
- O que era bom e o que era ruim no bairro?
- Quais eram as reivindicações?
- Como as pessoas se organizavam?
- Como as pessoas se mobilizavam?
- Como era a organização territorial?
- Como eram as atividades culturais, esportivas e de lazer?
- Como era a participação nas atividades religiosas?

Questão 2: Agora, vamos falar de sonhos. Falem sobre os planos da comunidade? Como imaginavam que eles se transformassem em realidade?

Questões derivadas:
- Qual era o "sonho comum" dos moradores da comunidade?

- As ações eram improvisadas ou havia algum planejamento?
- Existia um plano? Como foi construído?
- Quais eram os receios?
- Como eram os ataques à comunidade? (quem atacava, de que forma?)
- Como os membros da comunidade reagiam?
- Quais eram as táticas utilizadas pelos membros da comunidade?
- Havia/há negociações com o Poder Público ou agente financeiro? Como foram/são?
- Quem apoiava a luta comunidade? De que forma?
- Quais foram os episódios mais marcantes?
- Qual o episódio mais marcante?
- Como era a participação dos moradores?
- O que unia os moradores?
- O que os dividia?
- O que significa "o Pinheirinho é Nosso" / "Voltar para o Morro"/ "Banhado Resiste"?

2º Encontro (Eixos Direito e Justiça)

Questão 3 – Hoje, vamos começar falando da desocupação/tentativa de desocupação. Falem sobre o processo de desocupação (no caso do Pinheirinho e Morro do Regaço)/tentativas de desocupação (no caso do Banhado).

Questões derivadas:
- O que aconteceu no período que antecedeu à desocupação/tentativas de desocupação?
- Quais foram as táticas utilizadas pelo Poder Público/proprietário para convencer os moradores a saírem voluntariamente?
- Houve tentativas de intimidação e criminalização da comunidade? De que forma?
- Quais foram as táticas utilizadas pelos moradores para permanecer no local?
- Como foi a reação dos moradores diante da notícia de desocupação?
- Como foi a desocupação?
- Houve resistência ou confronto no momento da desocupação/tentativa de desocupação?
- Quem os apoiou no momento da desocupação?
- Quem os atacou no momento da desocupação?
- O que aconteceu depois da desocupação/tentativa de desocupação?
- Como está a situação atualmente?

Questão 4 – Agora, vamos falar dos processos na justiça. Qual vocês acham que foi/é o papel da justiça no caso Banhado/Pinheirinho/Morro do Regaço?

Questões derivadas:
- A justiça é/foi justa no caso? A justiça foi/está sendo feita?
- Os processos judiciais ajudaram/ajudam, atrapalharam/atrapalham ou não influíram/influem na luta da comunidade?
- Vocês tinham/têm acesso ao que estava acontecendo nos processos Judiciais?
- As pessoas entendiam/entendem o que estava/está acontecendo nos processos judiciais?
- Por que você acredita que os acontecimentos ocorreram desta forma?
- Há algo diferente que vocês fariam hoje do que fizeram à época?

Questão 5 – Por fim, vamos falar de injustiça. Gostaria que vocês falassem de todas as formas de injustiças e discriminações que vocês passaram/passam.

Questões derivadas:
- Havia/há tratamento discriminatório por ser morador da comunidade?
- Na visão de vocês, quais eram os sentimentos dos moradores?
- O que vocês sentem em relação à sua comunidade?
- Na visão de vocês, quais eram os interesses envolvidos no caso?
- Havia/há tratamento discriminatório nos investimentos e na prestação de serviços públicos no bairro?
- Havia/há tratamento discriminatório nas oportunidades de trabalho por ser morador do bairro?
- Havia/há tratamento discriminatório no acolhimento das reivindicações e nas opiniões dos moradores do bairro?
- Os moradores são/eram respeitados?
- Que espécies de violência vocês vivenciaram/vivenciam?
- Na visão de vocês, as mulheres do bairro são mais discriminadas que as mulheres de outros bairros?
- Na visão de vocês, os pretos do bairro são mais discriminados que os pretos da cidade?
- Na visão de vocês, os gays/lésbicas/bissexuais/transsexuais do bairro são mais discriminados que os LGBTs em geral?
- Podem esclarecer se havia/há discriminação no meio religioso em relação aos moradores do Banhado/Pinheirinho/Morro do Regaço?

III- Dinâmica do 3º e 4º Encontro:

- Preparação do local, com disponibilização da estrutura necessária e teste dos equipamentos de gravação.

- Acolhimento: Recepção dos participantes, encaminhamento a local reservado, garantindo a não exposição e sigilo de sua participação na pesquisa.

- Abertura: apresentação dos participantes. Exposição dos objetivos do encontro, das regras previamente combinadas e da dinâmica dos trabalhos. Previsão: 15 minutos.

- Desenvolvimento da Roda: Introdução das questões geradoras e derivadas. Previsão: 1 hora e 40 minutos, dividido em dois períodos de 40 minutos, aproximadamente, com intervalo de 20 minutos para um lanche.

- Encerramento: Apresentação de uma síntese da conversa e avaliação da roda pelos participantes. Previsão: 30 minutos.

IV- Questões geradoras da Conversa (As questões derivadas serão introduzidas, se necessário, de acordo com a dinâmica do desenvolvimento da conversa):

3º Encontro (Compartilhando Experiências)

Questão 6 – (Após a leitura da síntese dos relatórios das rodas de conversas anteriores). Vamos falar sobre semelhanças. Vocês conseguem identificar pontos em comum na luta de vocês? Quais seriam?

Questões derivadas:
- Vocês se identificam com as lutas das outras comunidades?
- Em algum momento vocês desenvolveram lutas conjuntas?
- Vocês teriam alguma experiência que funcionou para compartilhar com as outras comunidades?
- Vocês teriam alguma experiência que não funcionou para compartilhar com as outras comunidades?

Questão 7 – Vamos falar sobre diferenças. Na opinião de vocês, o que diferencia a luta de cada comunidade?
- Há algo que só aconteceu na sua comunidade?
- Os moradores de sua comunidade tinham/têm preconceito com os moradores das outras comunidades?

4º Encontro (Sistematizando Experiências)

Questão 8 – (Após a leitura da síntese do relatório Preliminar das rodas de conversas). Por que aconteceu o que aconteceu da forma que aconteceu?

Questão 9 – O que podemos tirar de aprendizado dessas experiências?

ANEXO C - LANÇAMENTO DA REDE DE COMUNIDADES AFETADAS PELO BID

C - LANÇAMENTO DA REDE DE COMUNIDADES AFETADAS PELO BID

VÔCE ESTÁ CONVIDADA/O PARA O LANÇAMENTO PÚBLICO DA REDE DE COMUNIDADES IMPACTADAS PELO BID

ASSOCIAÇÃO DE FAVELAS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (BRAZIL)
ASOPESCA TOCOPILLA A.G. (CHILE)
COORDINADORA CIUDADANA NO ALTO MAIPO (CHILE)
MOVIMIENTO RÍOS VIVOS DE COLOMBIA (COLÔMBIA)

10 DE DEZEMBRO 2020

DAS 18:00 HRS ÀS 19:30 HRS
(BRASIL E CHILE)

DAS 16:00 HRS ÀS 17:30 HRS
(COLÔMBIA)

TRANSMISSÃO

LINK PARA O ZOOM: HTTPS://ZOOM.US/J/99670903364

LINK DA PÁGINA DO FACEBOOK DA IAP
HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/IAPONLINE

LINK DA PÁGINA DO FACEBOOK DO MOVIMIENTO RÍOS VIVOS COLOMBIA
HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/MOVIMIENTORIOSVIVOS

LINK DA PÁGINA DO FACEBOOK DO INSTITUTO MAÍRA
HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/INSTITUTOMAIRA

LINK DA PÁGINA DO FACEBOOK DA REDE DE COMUNIDADES IMPACTADAS PELO BID
HTTPS://WWW.FACEBOOK.COM/COMUNIDADESIMPACTADASBID

PROGRAMAÇÃO

RECEPÇÃO E MENSAGEM DE ABERTURA (10 MIN)
APRESENTAÇÃO DO RAPPER BRASILEIRO GOG (5 MIN)
COMUNIDADES DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - BRASIL (10 MIN)
APRESENTAÇÃO DO ARTISTA CHILENO BASTIAN HERRERA ASTORGA (5 MIN)
COMUNIDADES DA COORDINADORA CIUDADA NO ALTO MAIPO - CHILE (10 MIN)
TROVADOR COLOMBIANO DE ANTIOQUIA (5 MIN)
COMUNIDADES DO MOVIMIENTO RÍOS VIVOS - COLOMBIA (10 MIN)
MENSAGEM DE DESPEDIDA (10 MIN)

APOIO

INTERNATIONAL ACCOUNTABILITY PROJECT
INSTITUTO MAÍRA
sustentarse
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constitución de la Red de Comunidades Impactadas por el BID

10/12/2020

Presentación

La *Red de Comunidades Impactadas por el BID* se está construyendo a partir de procesos de lucha que tienen un elemento común muy claro: la búsqueda de justicia, reparación y no repetición de los daños ambientales y sociales asociados a proyectos financiados por el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Si bien el BID declara que los proyectos que financia y apoya tienen como objetivo el desarrollo, la actuación concreta del banco ha agravado nuestras respectivas situaciones. Los proyectos del BID que tocaron nuestras puertas no mejoraron nuestras vidas en ningún momento. Por el contrario, empeoraran nuestras condiciones de vida y de trabajo, de salud, educación, recreación y de transporte. Peor aún, en algunos casos, el agravamiento de nuestras condiciones de vida llevó a encarcelamientos y muerte de jóvenes, así como a muchos casos de depresión entre los ancianos. La actual situación de empobrecimiento de las comunidades que conforman nuestra red es una prueba contundente de esta realidad. Nuestros derechos fundamentales, tales como salud, vivienda y medioambiente sano, fueron todos violados. ¡Exigimos justicia!

Para avanzar en la lucha por el logro de nuestras metas, los vínculos que estamos creando en en torno a nuestros problemas y luchas comunes están siendo fundamentales. Los lazos de solidaridad y de lucha de nuestra red renuevan nuestras esperanzas y refuerzan nuestras voces para apelar a quiénes, seducidos por el lucro, se sienten con el derecho de destruir y encarcelar nuestras vidas.

Toda comunidad tiene derecho a ser libre para determinar su presente y futuro, en armonía con la sociedad y el medioambiente. Si no se respeta este derecho y sin participación en las decisiones que involucran nuestras vidas, se repetirán los errores del presente y del pasado. Luchamos y continuaremos luchando para que jamás se vuelvan a violar nuestros derechos humanos. Defenderemos nuestros modos de vida y el medioambiente que nos rodea y sustenta.

Quiénes somos

Associação de Favelas de São José dos Campos (Brasil)

La *Associação de Favelas de São José dos Campos* reúne a comunidades y barrios populares del *Vale do Paraíba* en la lucha contra el desalojo y proyectos de exclusión urbana en el estado de *São Paulo*, Brasil.

En el año de 2003, la gentrificación urbana nos dio un golpe muy duro. La comunidad Vila Nova Tatetuba fue violentamente desalojada por un proyecto financiado por el BID (proyecto IADB-R0273). Hasta el día de hoy, las familias afectadas siguen indefensas frente al banco y el poder público.

Posteriormente, el BID continuó financiando la miseria y la pobreza en la ciudad de *São José dos Campos*, con otro financiamiento a un proyecto de estructuración urbana (proyecto IADB-BR-L1160). Este nuevo proyecto construyó una pasarela pavimentada, la *Via Cambuí*, que hizo posible el surgimiento de varios

barríos cerrados que impermeabilizaron el suelo. De esta manera, aumentaron el número y la magnitud de las inundaciones del río *Cambuí*, poniendo en riesgo a todos los barrios aledaños, cómo *Sapé*, *Corinthians*, *Nova Esperança* y *Cambuí*.

Asopesca Tocopilla A.G. (Chile)

Somos comunidades de pescadores artesanales tradicionales que históricamente hemos vivido y trabajado en el litoral costero de la provincia de Tocopilla, en el norte de Chile, en completa armonía con el medio ambiente que nos da el sustento.

En 2018 fuimos informados de la intención del BID de financiar una mega-planta desaladora para fines industriales mineros, que amenaza los ecosistemas costeros y nuestra supervivencia económica y cultural (proyecto IDBI-12277-01). Durante años sufrimos con la falta de información sobre el proyecto y los efectos psicológicos en nuestras familias, debido a la incertidumbre sobre nuestro futuro. Todavía no sabemos detalles del proyecto, el que fue aprobado sin nuestro consentimiento y participación.

Coordinadora Ciudadana No Alto Maipo (Chile)

Representamos a la comunidad de San José de Maipo, en la cordillera de Santiago de Chile, en cuyo territorio se está construyendo el proyecto hidroeléctrico Alto Maipo, de propriedad de la transnacional estadunidense *Aes Gener* (*AES Corp*) y financiado por el BID (proyecto CH-L1067).

Entre otros impactos, Alto Maipo pone en riesgo el suministro de agua potable de Santiago, la capital de Chile y de nuestra comunidad, ubicada en el Cajón del Maipo. Además, afectará el agua para el riego de las comunidades agrícolas de la Región Metropolitana y dañará los glaciares andinos, lo que constituye una violación de nuestros derechos económicos, sociales y culturales. Y, por supuesto, el derecho humano al agua y al saneamiento.

Movimiento Ríos Vivos de Colombia (Colombia)

El Movimiento Ríos Vivos de Colombia está formado por comunidades campesinas, de pescadores y mineras artesanales ancestrales, mujeres, jóvenes y niños del río Cauca, ubicado en el departamento de Antioquia, Colombia. Nos afecta el proyecto hidroeléctrico Hidroituango (proyecto IDBI-CO-L1226), una mega central hidroeléctrica que generará 2.400 MW y que inundó las viviendas y playas que antes servían de sustento a miles de personas. Debido a la corrupción en Colombia, se autorizó una obra que no ofrece garantías a la población, que nos mantiene en riesgo permanente y que desconectó y secó el río, obstruido por un muro de 225 metros de altura que ni siquiera ofrece garantías de estabilidad y seguridad.

Además, al secar el río Hidroituango, la obra aniquiló a miles de especies, principalmente peces que eran fuente de sustento de gran parte de la población.

Lo que queremos

En primer lugar, nuestra red requiere la reparación de los daños causados por el BID a cada una de las comunidades aquí presentes. Queremos volver a vivir donde vivíamos antes. Más aún, queremos retomar el control de nuestros territorios. También exigimos reparación por los daños que nos fueran causados y garantías de que ésto no nos volverá a suceder a nosotros, a nuestras hermanas y hermanos, como tampoco al medioambiente.

El mundo necesita instituciones comprometidas con la preservación de nuestros territorios y con toda la vida que depende de su conservación. Cualquier inversión que destruya la naturaleza y afecte vidas humanas no merece ser llamada desarrollo. Sin nuestra participación, estos proyectos seguirán siendo solo inversiones destinadas a expandir y concentrar privilegios.

No descansaremos hasta que las comunidades que habitamos las ciudades, el campo y los bosques seamos tratadas con el respecto y la dignidad que merecemos. Lucharemos para que las instituciones públicas operen con una lógica que favorezca no solo la mejora de nuestras vidas, pero que nuestras vidas sean parte activa de la construcción de sociedades y medios ambientes libres.

¡Queremos un mundo construido a partir de las necesidades de las comunidades, y no de los intereses de un sistema opresor!

Membros:

ASSOCIAÇÃO DE FAVELAS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

ASOPESCA Tocopilla A.G.

HIDROELÉCTRICA ALTO MAIPO

Movimiento Ríos Vivos NIT 901266420-0

Apoyo:

INTERNATIONAL ACCOUNTABILITY PROJECT

INSTITUTO MAIRA

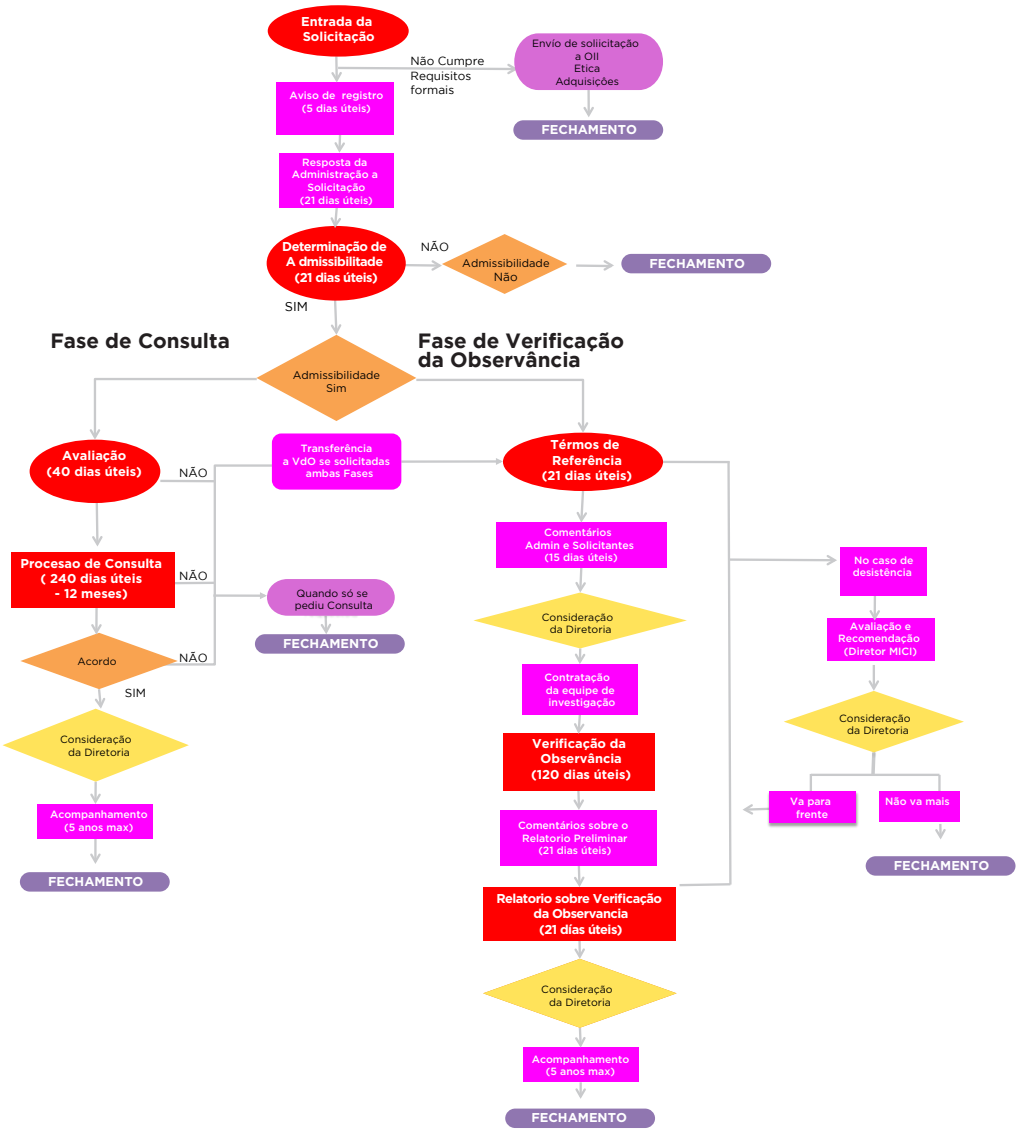
sustentarse

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ANEXO D - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE RECLAMAÇÃO MICI/BID

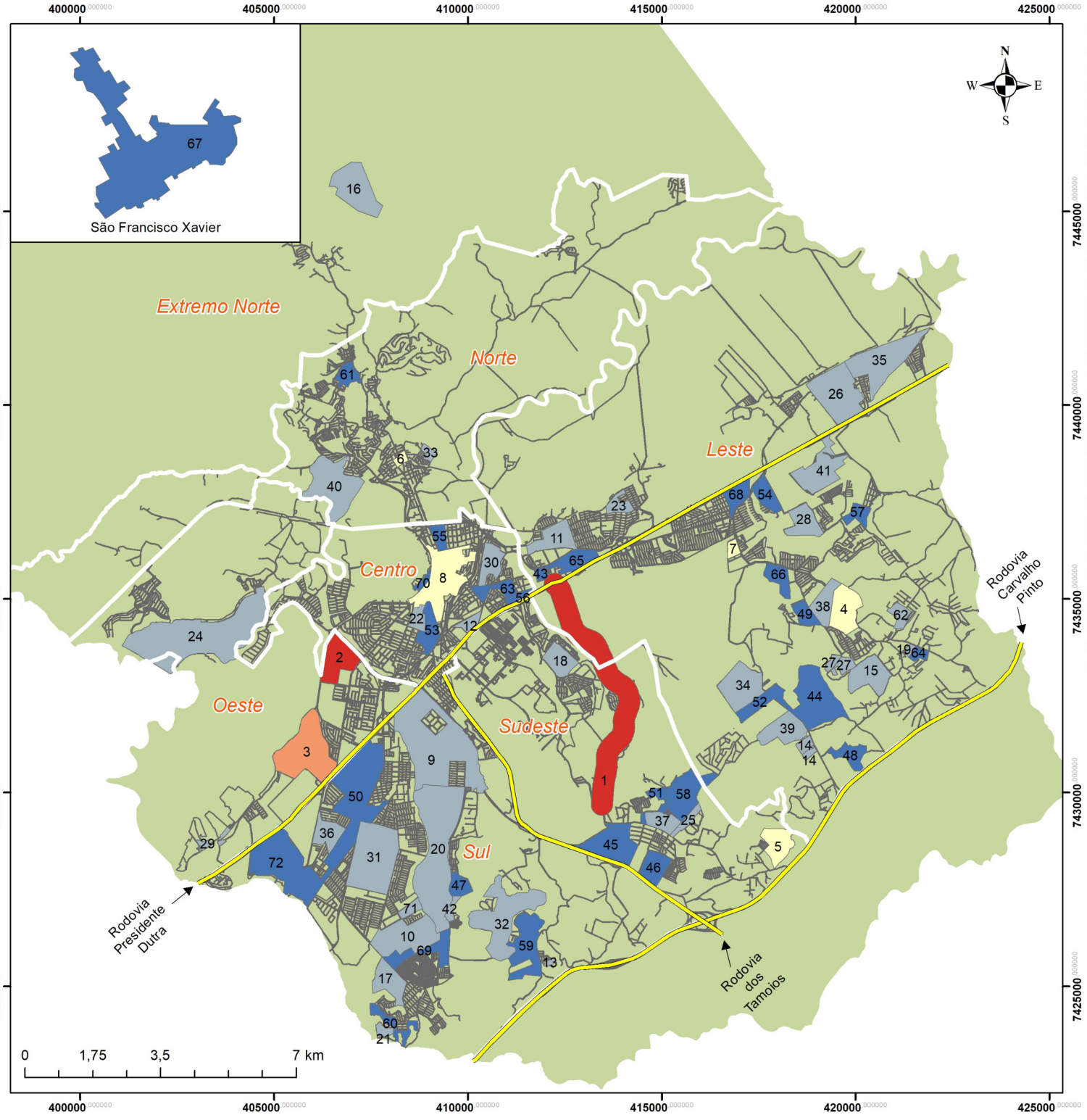
D - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE RECLAMAÇÃO MICI/BID

FLUXOGRAMA DO PROCESSO



ANEXO E - CARTOGRAFIA ESPACIALIZAÇÃO DOS GASTOS 2016-2019

E - CARTOGRAFIA ESPACIALIZAÇÃO DOS GASTOS 2016-2019



Infraestruturas urbanas e bairros

1	Via Cambuí	37	Tom Jobim/Santa Julia
2	Jardim Colinas	38	Jardim Cerejeiras
3	Jardim das Indústrias	39	Santa Cecília
4	Novo Horizonte	40	Altos de Santana
5	Pinheirinho dos Palmares	41	Parque Tecnológico
6	Santana	42	Jardim Del Rey
7	Jardim Americano	43	Bairro do Ronda
8	Centro	44	Pousada do Vale
9	Jardim Satélite	45	Putim
10	Campo dos Alemães	46	São Judas
11	Vila Industrial	47	Jardim Portugal
12	Jardim Augusta	48	Serrote
13	Jardim Mesquita	49	Residencial Dom Bosco
14	Jardim Helena/Vila Monterey	50	Parque Industrial
15	Santa Hermínia	51	Jardim Santa Luzia
16	Buquirinha II	52	Jardim Mariana
17	Jardim Imperial	53	Jardim São Dimas
18	Jardim da Granja	54	Santa Inês II
19	Primavera 1A e 1B	55	Jardim Bela Vista
20	Bosque dos Eucaliptos	56	Vila São Pedro
21	Jardim Santa Edwirges	57	Jardim São José
22	Vila Adyana	58	Jardim Santa Júlia
23	Vila Tesouro	59	Jardim Interlagos
24	Urbanova	60	Jardim Nova República
25	Jardim São Leopoldo	61	Vila Paiva
26	Eugenio de Melo	62	Santa Lucia
27	Jardim das Paineiras	63	Jardim Paulista
28	Jardim Santa Inês I	64	Jardim Primavera II
29	Jardim Limoeiro	65	Vila Tatetuba
30	Monte Castelo	66	Bairro Araújo
31	Jardim Morumbi	67	São Francisco Xavier
32	Torrão de Ouro	68	Jardim Nova Detroit
33	Vila Cristina	69	Dom Pedro II
34	Campos de São José	70	Jardim Nova Esperança
35	Galo Branco	71	Parque dos Ipês/Centro
36	Trinta e Um de Março	72	Chácaras Reunidas

Gastos em bairros e infraestruturas urbanas entre 2016 - 2019

Rodovias

Malha urbana

Macrozonas

Gastos

- Até R$ 1.000.000,00
- De R$ 1.000.000,01 a R$ 10.000.000,00
- De R$ 10.000.000,01 a R$ 25.000.000,00
- De R$ 25.000.000,01 a R$ 50.000.000,00
- Acima de R$ 50.000.000,01

ANEXO F - DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PROGRAMA HABITAR BRASIL

F1 - RESUMO EXECUTIVO DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

F2 - COMUNICADO DE CONGELAMENTO DO BAIRRO

F3 – PANFLETO CONVOCANDO PARA ASSINATURA DE TERMO DE ADESÃO

F4 – RECLAMAÇÃO ORIGINAL

F5 – ASSINATURA DO ACORDO COM O MICI/BID

F6 – LEI QUE AUTORIZA A DOAÇÃO DAS CASAS NO JARDIM BRASÍLIA

F7 – RELATÓRIO DE FECHAMENTO DO CASO

F - DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PROGRAMA HABITAR BRASIL

F1 - RESUMO EXECUTIVO DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

LOW-INCOME NEIGHBORHOOD IMPROVEMENT PROGRAM C "HABITAR BRASIL"

(BR-0273)

EXECUTIVE SUMMARY

BORROWER AND GUARANTOR:	Federative Republic of Brazil
EXECUTING AGENCY:	Ministry of Planning and Budget, through the Secretariat for Urban Policy (SEPURB)
AMOUNT AND SOURCE:	IDB(OC): US$250 (60%) Local counterpart funding: US$167 (40%) Total: US$417 (100%)

FINANCIAL TERMS AND CONDITIONS:

Amortization period: 25.0 years

Disbursement period: 4.5 years

Commitment period: 3.5 years

Interest rate: variable

Inspection and supervision:1%

Credit fee: 0.75%

Currency: basket of currencies

OBJECTIVES:

The objective of the program is to support the federal government's effort to: i) raise living standards for poor families living in substandard neighborhoods in metropolitan areas and urban and capital agglomerations; ii) encourage municipal governments to allocate greater resources to alleviating both the effects and the principal causes of problems in these neighborhoods; and iii) increase knowledge of the sectoral housing and urban infrastructure problems in the country.

DESCRIPTION:

To achieve the proposed objectives, the necessary stimuli will be created to ensure greater convergence between federal and municipal initiatives in the areas covered by the program. A matching grant mechanism will provide an incentive to municipalities to finance comprehensive neighborhood improvement projects, and to upgrade their instruments and regulations for urban management in order to improve efficiency.

Neighborhood improvement projects will be designed by means of a participatory management process involving state governments, municipalities, and communities, whereby resources will be channeled directly to the target population. To access program funds, municipalities will be required to prepare, adopt, and implement a *strategic municipal plan for substandard settlements* (PEMAS).

The PEMAS will establish the concrete measures the municipality agrees to take during execution of the program to improve housing conditions for low-income families. The purpose of the measures will be to increase the supply of low-cost housing, regularize substandard neighborhoods, implement strategies for controlling and discouraging the development of new substandard neighborhoods, and harmonize urban growth with environmental protection.

The program consists of the following components:

Comprehensive neighborhood improvement component (US$332 million). This component will finance approximately 70 projects, each of which will combine

elements designed to meet specific needs. The following types of investment will be eligible for program funding: i) *neighborhood services:* water supply lines, sanitary sewerage, drainage, electricity, public lighting, roads, household light, water, and sewer connections, sanitary core units, environmental protection, garbage collection, and basic social services, such as health posts, primary schools, child-care centers, and other community facilities; ii) *family resettlement*, as necessary in the course of neighborhood rehabilitation (families living on high-risk terrain, such as flood-prone areas and steep or eroding slopes, or in overcrowded housing); iii) *basic housing unit* for cases of family resettlement or replacement of housing that cannot be repaired or improvement of housing that poses health and/or enviromental risks; iv) *regularization of land title*; and iv) *social support services* during project implementation.

Institutional development component

(US$62.5 million). This component involves three subcomponents:

a. *Institutional development of municipalities* (US$58 million). Funding may be provided to prepare the PEMAS and to implement its undertakings and goals. Technical assistance will be financed for: i) conducting community surveys and registering beneficiary families; ii) performing needs analyses and technical, social, legal, environmental, and financial studies for use in simplifying and modernizing urban planning and regulatory instruments; iii) building databases, preparing maps, introducing urban information systems; iv) preparing zoning documents and urban planning standards; v) creating or updating land registries and local taxation systems; vi) conducting studies for setting up municipal consortia, where required; and vii) training municipal technical staff in urban management.

b. *Strengthening SEPURB* (US$3.7 million). Consulting services will be financed for such activities as: i) preparing and/or updating federal legal and regulatory instruments; ii) improving urban information and statistical systems; iii) strengthening the technical capacity to prepare urban policies and regulations; and iv) improving SEPURB's capacity to conduct urban studies and research and to disseminate sector information, including a study to determine the impact of the proposed program. Under this component, financing will also be provided for auditing firms to carry out an independent audit of compliance with the rules and procedures established for the program.

c. *Sector study* (US$800,000) to: i) analyze the institutional structure and the market for low-cost housing in Brazil, with a focus on identifying distortions in and barriers to market financing that limit the accessibility and supply of housing for low-income families; ii) review shortcomings identified in the current government policies and regulatory framework; and iii) prepare and propose specific recommendations for overcoming identified market failures, in order to stimulate housing supply and demand, and to make institutional adjustments that will allow for better management of the sector.

CONSISTENCY WITH THE BANK'S COUNTRY AND SECTOR STRATEGY:

The proposed program is consistent with the Bank's country strategy, in that it is designed to meet basic needs and raise living standards for low-income groups requiring priority attention in Brazil's metropolitan areas. Furthermore, the review of such experience and the emphasis on a sector approach to housing and urban development problems is consistent with the Bank's policy for financing housing (OP-751).

REVIEW OF ENVIRONMENT AND SOCIAL IMPACT:

The program will have a largely positive environmental and social impact. The impact of the direct investments to be financed under the program will be primarily positive in that they will provide neighborhoods with basic services. The environmental eligibility criteria included in the Operating Regulation cover all the provisions for environmental protection that direct investments must meet.

Moreover, the new urban development guidelines and municipal regulations that will arise from implementation of the PEMAS will include the environmental impact elements necessary to ensure that the urban development process takes due account of the environment, and that it is carried out so as to minimize possible risks to human settlements.

BENEFITS:

RISKS:

Given the lack of experience of some municipalities in the identification, design, and execution of projects of this type, decentralized execution of the neighborhood improvement subprogram raises the risk that the eligibility criteria agreed upon may be applied unevenly. To mitigate this risk, Caixa Econômica Federal, which is the operating entity for the program and has broad experience in administering projects of this type, will closely supervise project identification and design.

There is also a risk that

the investments financed under the program may not be operated and maintained in accordance with acceptable practices and standards. To mitigate this risk, agreements will be signed with the operating entities for transfer of the works to the entities, whereby the entities agree to ensure that the works will be maintained in accordance with acceptable standards. Maintenance of the investments under community responsibility will be assured by creating community organizations (or strengthening existing ones) that have the capacity to carry out this responsibility.

With respect to the institutional development component, there could be a risk to the program inherent in the preparation and implementation of the PEMAS, given the novelty of the instrument and the institutional weakness of the municipalities. To minimize this risk, the program calls for specialized firms to be hired to assist the municipalities in the entire process of PEMAS analysis, formulation, negotiation, and implementation.

SPECIAL CONTRACTUAL CONDITIONS:	Conditions precedent to the first disbursement a. Evidence that the national coordination unit has the necessary technical personnel to carry out the program (paragraph 3.3). b. Evidence that the contract between SEPURB and Caixa Econômica Federal has been signed (paragraph 3.5). c. Entry into force of the Operating Regulations (Paragraph 3.13). Other conditions a. The first five neighborhood improvement projects, together with their supporting documentation, will be submitted to the Bank for nonobjection (paragraph 3.37). b. Within three months after eligibility for disbursement, evidence will be submitted that the contract with the Institute of Applied Economic Research (IPEA) for preparation of the sector study has been signed (paragraph 3.10). c. Within three months after eligibility for disbursement, evidence will be submitted that a firm or firms have been hired to perform the services to monitor and evaluate the program and the respective projects, in accordance with the terms of reference agreed upon with the Bank (paragraph 3.42).
POVERTY TARGETING AND SOCIAL SECTOR CLASSIFICATION:	Pursuant to paragraph 2.15 of the Eighth Replenishment document (AB-1704) and the project classification guidelines, the proposed program qualifies as a poverty-targeted investment (PTI), because it focuses on urban development in marginal areas. With respect to paragraph 2.13 of the Eighth Replenishment document, the project can be classified as a social equity project, since it addresses housing problems for low-income groups (paragraph 4.12).
EXCEPTIONS TO BANK POLICY:	None

PROCUREMENT:

Thresholds above which procurement will be subject to international competitive bidding are: US$350,000 for goods and equipment, US$5 million for works, and US$200,000 for consulting services (see paragraphs 3.36 and 3.38).

To ensure that Bank procedures are being followed, it is recommended that the respective contracts be subject only to ex post review through simple random sampling, in cases where procurement amounts to less than US$5 million for works; US$350,000 for goods and equipment; US$200,000 for consulting firms; and US$100,000 for individual consultants. In the case of noncompliance with the conditions established, the Bank will not recognize such expenditures for funding, and may broaden the sample or even require prior nonobjection.

F2 - COMUNICADO DE CONGELAMENTO DO BAIRRO

Prefeitura Municipal de São José dos Campos
Secretaria de Desenvolvimento Social
Secretaria de Obras e Habitação

Sr.(a) [redacted]
Cadastro nº [redacted] Vila Nova Tatetuba

Caro Morador:

A Prefeitura, através da ação conjunta das Secretarias de Obras e Habitação e de Desenvolvimento Social, comprometeu-se junto a comunidade da Vila Nova Tatetuba, de desenvolver o projeto de urbanização e legalização. Comunicamos que estamos cumprindo a 1ª parte do nosso compromisso, através da elaboração dos projetos executivos de urbanismo, drenagem pluvial, água, esgoto, pavimentação e parcelamento do solo.
Para executar os trabalhos de regularização, a Prefeitura precisa da contribuição de todos os moradores de modo a manter as casas e lotes do mesmo jeito que foram cadastrados. A Prefeitura chama essa contribuição de **congelamento da área.**
Se, em último caso, for necessário fazer modificações, o morador precisará obter autorização prévia da Prefeitura para:

- Ocupação de áreas livres ;
- Novas construções ou ampliação dos imóveis;
- Reparos que signifiquem aumento da área construída;
- Substituição da edificação de madeira para alvenaria;
- Cessão ou repasse de áreas dos imóveis ou terrenos, já cadastrados;

Para o bem estar de todos e para conclusão dos processos de legalização fundiária e urbanização, fica desde já estabelecido, como exigência, que todos os acordos relacionados com áreas ou imóveis do núcleo, como sejam, repasses, vendas, trocas, cedências e outros acordos que envolvam os cadastrados, deverão passar pela devida aprovação da Prefeitura.

Procure o Plantão Social / Favela
Local: Centro Comunitário da Vila Industrial
Dias : Segunda a sexta-feira
Horário: das 13:30h às 17:00h

Secretaria de Obras e Habitação

Cliente [redacted]
Assinatura Morador

Secretaria de Desenvolvimento Social

Data 06/03/96

F3 – PANFLETO CONVOCANDO PARA ASSINATURA DE TERMO DE ADESÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROGRAMA HABITAR BRASIL BID

COMUNICADO

Comunicamos aos moradores das Comunidades das Vilas Nova Tatetuba, Detroit e Caparaó, que em decorrência da reunião realizada na Câmara Municipal, dia 16 de maio, será necessário a renovação da assinatura do "Termo de Adesão".

Para que o recurso financeiro seja liberado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, e as obras iniciadas, faz-se necessário 80% (oitenta por cento) de adesão dos moradores.

Aguardamos seu comparecimento na Sede do Programa Habitacional, localizada na Rua Riskala José Neme, 160, Vila Industrial, de 21 a 25 de maio (3ª a sábado), das 08:30h às 11:30h e das 13:30h às 17:30h.

São José dos Campos, 20 de maio de 2.002

EQUIPE DO TRABALHO SOCIAL

Solicitação original BR-MICI006-2011

From: Cosme Vitor
To: MICI
Sent: Fri 6/10/2011 9:47 AM
Subject: sos são josé

meu nome e cosme vitor faço parte da central de movimentos populares na cidade de são josé dos campos vale do paraiba sp
desde o ano de 1999 estamos lutando contra o projeto de desfavelização emprementado na cidade de são josé dos campos sp pela prefeitura municipal
projeto este financiado pelo banco mundial { BID}
trata-se de um projeto que só tem uma finalidade que e retirar a força os pobres do centro urbano e coloca-los na urbi da cidade legal e no local da moradias são erquidos supermergados carrefour,revendas de carros e varios apartamentos
foi o que foi feito com três comunidade da cidade estas familias foram removidas a força de suas casas nas áreas centrais e jogadas a 16 km de distançia de onde moravam num bairro com 450 casas feito exclusivél para eles com pouquisima infra extrutura
destes total sobraram 40 familias que se recusaram a sair de suas casas por isto foram removidos a força com o uso de batalhão de choque
desde então estamos lutando para voltarmos para a nossas casas
estou mandando a denuncia e fotos do que ocorreu no jardim são josé 2

2 a aoutra denuncia e referente ao novo empretimo que o BID esta negociando com a prefeitura que irar remover mais de mil familias pobres e um atque sem prosedente ao meu ambiente
esta denuncia nós já encaminhamos para varias autoridades brasileira e tambem para o BID BRASIL através da sr jenaina
espero que o BID venha ate a cidade e tome uma medida urgente
grato cosme vitor central de movimentos populares
tel [redacted]
angela silva [redacted]

F5 – ASSINATURA DO ACORDO COM O MICI/BID

MICI-BR-2011-020

Brasil - Brasil - Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos

Número do Projeto:
BR-L1160

F7 – RELATÓRIO DE FECHAMENTO DO CASO

PUBLIC
SIMULTANEOUS DISCLOSURE

DOCUMENT OF THE INDEPENDENT CONSULTATION AND INVESTIGATION MECHANISM

BRAZIL
BR-MICI004-2011

CASE CLOSURE

LOW-INCOME NEIGHBORHOOD IMPROVEMENT PROGRAM – HABITAR BRASIL

(BR-0273)
(1126/OC-BR)

This document was prepared by Eva Heiss, Senior Specialist, under the supervision of Victoria Márquez Mees, MICI Director.

In accordance with the Access to Information Policy, this document is being made publicly available simultaneously with its distribution to the Board for information.

CONTENTS

ABBREVIATIONS

I. CASE BACKGROUND 1

II. CONSULTATION PHASE REPORT AND AGREEMENTS REACHED 2

III. AGREEMENT MONITORING 4

IV. CLOSURE OF CASE PROCESSING BY THE MICI 5

LINKS
1. Eligibility Memorandum
2. Consultation Phase Assessment
3. Consultation Phase Report
4. First Monitoring Report
5. Second Monitoring Report
6. Third Monitoring Report
7. Fourth Monitoring Report
8. Fifth Monitoring Report

ABBREVIATIONS

Bank or IDB	Inter-American Development Bank
MICI or the Mechanism	Independent Consultation and Investigation Mechanism of the IDB Group
MCMV	Minha Casa Minha Vida Housing Program
Parties	The Requesters, Management, borrower, client, and/or executing agency, as appropriate
Municipal Government	Prefeitura de São José dos Campos [Municipal Government of São José dos Campos]
MICI Policy	The Policy was approved by the IDB Board of Executive Directors in December 2014 and revised in December 2015. It governs the work of the MICI on Requests related to operations financed by the IDB or the Multilateral Investment Fund (document MI-47-6)
SPU	Secretaría del Patrimonio da União [Federal Properties Management Office]
URBAM	Urbanizadora Municipal S.A. (municipal company responsible for executing the program's works)

I. CASE BACKGROUND

1.1 On 23 September 1998, the Board of Executive Directors of the IDB approved the Low-income Neighborhood Improvement Program – Habitar Brasil (operation BR-0273). Its objectives included raising the quality of life of families residing in neighborhoods of metropolitan areas and urban centers, which was to be implemented by the Municipal Government of São José dos Campos ("Municipal Government") as part of its "Casa da Gente" project with the aim of resettling 453 families in new housing units.

1.2 On 10 June 2011, the MICI received a Request from Mr. Cosme Vítor of Central de Movimientos Populares (CMP), on behalf of approximately 30 families that were alleging the program had caused a series of adverse social impacts for people living in the Vila Nova Tatetuba and other communities. Some families believed that the proposed housing alternative did not satisfy the minimum conditions required under the IDB Involuntary Resettlement Policy (Operational Policy OP-710). Specifically, they alleged that the new location lacked basic infrastructure and was very far away from the areas where the Requesters worked, causing them considerable socioeconomic harm. They therefore decided to refuse the resettlement alternative, after which they were evicted from their houses and, since January 2004, had been living in makeshift accommodations inside an abandoned railroad warehouse. They further alleged that, after being evicted from their original housing units, they received no financial compensation and their living conditions had deteriorated considerably.

1.3 The Request was declared eligible for the Consultation Phase on 22 August 2011, in accordance with the Policy Establishing the Independent Consultation and Investigation Mechanism (document GN-1830-49), which had been approved in February 2010 but since repealed.

1.4 Following an evaluation, the Ombudsperson for Projects determined that a conflict resolution process could bring about a consensus solution. Between the period from April 2012 to April 2014, the Requesters and representatives of the Municipal Government voluntarily took part in dialogue facilitated by the MICI with the primary objective of identifying housing solutions for the Requester families. The agenda of that dialogue also included: (a) the viability of the Requesters remaining in the railroad warehouse; (b) upgrading the warehouse to temporarily improve housing safety conditions; (c) the loss of furniture during the eviction; and (d) the differential impact on women. The Office of the Public Advocate (Defensoria Pública) participated throughout the process.

1.5 As a result of the conflict resolution process, the Parties signed an agreement on 24 May 2014 that provided for the construction of single-family houses within a five-kilometer radius of the city center and the creation and implementation of a social action plan. That date also marked the beginning of compliance monitoring of the agreed upon activities, which was supervised by MICI.

1.6 On 17 December 2014, the Board of Executive Directors of the IDB approved the new MICI Policy, which entered into force immediately. To clarify the procedure for managing cases under the previous MICI Policy, the IDB Board of Executive Directors approved a transition plan on 4 February 2015, which established the procedure for managing each of the cases initiated under the 2010 MICI Policy

that were still active. The plan established a term of up to five years from the entry into force date of the new MICI Policy for the monitoring phase of case BR-MICI004-2011. It also required the MICI to prepare and submit annual monitoring reports to the IDB Board of Executive Directors for information.

1.7 The background information on case BR-MICI004-2011 and the public documentation prepared during the process can be consulted in the corresponding case file of the MICI Public Registry, which includes all related monitoring reports prepared by the Mechanism up to and including this case closure report.

II. Consultation Phase Report and Agreements Reached

2.1 The Agreement that resulted from the MICI process provided for the construction of 28 single-family housing units based on the design agreed upon with the families, to be built on land located 4 kilometers from the city center. Because these were to be low-income housing units, the Federal Properties Management Office (SPU) decided to donate the land for the housing. The units would be financed with the Municipal Government's own resources based on the model of the Minha Casa Minha Vida housing program.

2.2 Moreover, the families were to receive social assistance both during and after they accepted delivery of the housing, to support the significant change they would undergo in terms of their routine and way of living. Accordingly, the Municipal Government and the families would work together on a social action plan.

2.3 The activities included under the Agreement are as follows:

Stage	#	Activity in the timeline	Description
Preparation	1	Request for plant cover removal	The land where the works will be carried out currently has vegetation that needs to be eliminated. Authorization from the Municipal Department of the Environment is needed for this purpose.
	2	Authorization for plant cover removal	
	3	Preparation of documentation for the SPU	The Municipal Government needs SPU approval to use the land for housing construction. As the owner of the land, the SPU required a series of documents that will need to be prepared and delivered by the Municipal Government.
	4	SPU response	
	5	Negotiation with the residents of the project area and temporary housing solution	There were some informal settlements in the area where the houses are to be built. In order for the land to be completely cleared for use, the Municipal Government needs to negotiate with the residents of those settlements and provide them with a temporary housing solution, until they can move into their respective houses.
	6	Preparatory actions to move the residents out of the project area	
	7	Relocation of the residents in the project area	
	8	Monitoring of the relocation of the residents in the project area	
	9	Authorization to operate in the area	The SPU is responsible for such authorization, which is the key activity for the start of the works.

Stage	#	Activity in the timeline	Description
	10	Final design	This document is to be prepared by Urbanizadora Municipal S.A. (URBAM), the construction company in charge of the works.
	11	Area survey	The survey work in the area is necessary to support the SPU's land transfer process.
	12	Drafting and signature of the contract (Municipal Government and URBAM)	The Municipal Government and URBAM will draft and sign the terms of the contract for the works.
	13	Preparation of the Social Action Plan	This is technical social work to be performed by the Parties, which will include the following activities: (a) social support for families in vulnerable circumstances; (b) development of community activities during works execution; and (c) support for establishing community life following the move.
	14	Social actions with the families that will be resettled	These are the activities included in the Social Action Plan during the predelivery period.
	15	Creation of the financial model to finance the houses	The financial model to be used to finance the houses will be similar to the one used in the Minha Casa Mina Vida housing program. The specific modality and the conditions for delivery of the houses and payment therefor will be created in the context of the Agreement.
Execution	16	Works execution	This involves the actual construction of the works.
Delivery of the works	17	Preparation of the terms of the contract	Upon taking possession of the housing units, the beneficiary families will sign a turnkey contract.
	18	Signature of the contract and delivery of the houses	
	19	Monitoring of and support for the families' relocation	These are activities provided for in the Social Action Plan for the relocation to the new houses.
	20	Registration of the payment card	Each beneficiary will have to register a payment card to make payments on the houses.
	21	Notification to the SPU that the families have been relocated	The SPU will be notified when the beneficiary families have moved out of the railroad warehouse and have been relocated to their new houses.
	22	Post-delivery work	This involves social activities to promote integration and establishment of community life provided for the families after they move.

2.4 The Agreement reached provides required coordinated action among the various stakeholders, including the Requesters and the relevant Municipal Government departments (e.g. housing, environment, governance, transportation, and the courts), the Office of the Public Advocate, the SPU, and URBAM.

III. AGREEMENT MONITORING

3.1 The Joint Commission (hereinafter the "Commission") was formed to monitor the timeline of activities. It is comprised of three representatives of the families and three representatives of the Municipal Government. The Committee serves, *inter alia*, as the point of contact for information and communication flows with the MICI. At the Parties' request, and in accordance with its mandate, MICI was ultimately responsible for monitoring the Agreement in close coordination with the Commission.

3.2 During the monitoring period, MICI was supported by a local facilitator and conducted annual missions to São José dos Campos to verify onsite the progress made on the activities of the Agreement. Annual monitoring reports were issued and are available in the case file of the MICI's online Public Registry.

3.3 In 2014 and 2015, activities focused on preparing the construction works and processing the land donation together with the SPU. Efforts were also made to coordinate a work arrangement for the Commission to ensure timely monitoring of the Agreement and the continuity of information flows to the Requesters. In parallel, progress was made in the design of the Social Action Plan and the implementation of its social measures.

3.4 The pace of the works picked up in 2016 and were closely monitored by the Commission, which was responsible for relaying information to the families about the construction of their future homes. Once the works were completed in November, the Municipal Government held a commemorative event to deliver the keys to the houses each family, which then moved into their new homes. Moreover, an addenda to the Agreement was signed to clarify issues related to the construction method, the process of formalizing the documentation, and the terms and terms and conditions of the financing that were different from the original commitments.

3.5 Local elections resulted in a new Municipal Government at year-end 2016. Consequently, it became necessary get the incoming administration to ratify the Agreement and monitoring plan. Once that commitment was secured, work began to formalize the documentation, specifically the titling of the housing units. In October 2017, the land donation contract was signed with the Municipal Government and the SPU.

3.6 In 2018 and 2019, the Municipal Government continued to work on the transfer of ownership. This entailed legislative approvals as well as gathering personal documents of the families. Inspection visits were also made to the housing units to ensure they were in compliance with the conditions of habitability and functionality stipulated in the Agreement. At the request of the Municipal Government, URBAM did the complementary work required to ensure compliance.

3.7 As the end of the MICI's five-year monitoring phase approached at year-end 2019, practically all the agreed upon activities had been fulfilled. Only the transfer of title remained pending—a process that depended on several legislative bodies working within their own timetables. After the MICI's involvement ended, the Parties reached agreed with the Office of the Public Advocate on a mechanism to monitor the title transfer process.

IV. Closure of Case Processing by the MICI

4.1 In accordance with the transition plan, since five years had passed since the entry into force date of the new MICI Policy, the period of monitoring by the MICI ended in December 2019. The final activity planned by the MICI was a mission that month to sign the case closure documentation and the agreement of the new monitoring arrangement, which, due to a scheduling conflict of the Parties, had to be postponed until 2020.

4.2 On that occasion, in a joint meeting, the Parties agreed that the Office of the Public Advocate, a local mechanism, would assist the families in the process of ensuring the titles to the housing units were transferred. For that purpose, a timetable that included the relevant responsibilities and alternative monitoring arrangement was prepared. Despite the closure of the case by the MICI, the Parties decided to keep the MICI informed as to when this last commitment had been fulfilled.

4.3 In April 2020, the Municipal Government and the Office of the Public Advocate informed the MICI that the process was very far along and a number of the property titles were ready and would be delivered once the COVID-19 emergency was over.

4.4 The MICI thanks the Parties for their constructive collaboration and participation during the process, which had successfully overcome technical, legal, political, and communication hurdles.

4.5 Through this report, the MICI notifies the Parties, the Board of Executive Directors, and the general public of the closure of case BR-MICI004-2011, which concludes its management of last legacy case under the 2010 MICI Policy.

ANEXO G – DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PEU

G1 – PLANTA DA CIDADE COM A VARIANTE DO BANHADO

G2 – NOTÍCIA INAUGURAÇÃO DA VARIANTE E DA NOVA ESTAÇÃO

G3 – ATA DA 36ª REUNIÃO DA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

G4 – IMAGEM DE SATÉLITE DA ÁREA DO BANHADO

G5 - CARTOGRAFIA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS PROTEGIDAS NO BANHADO

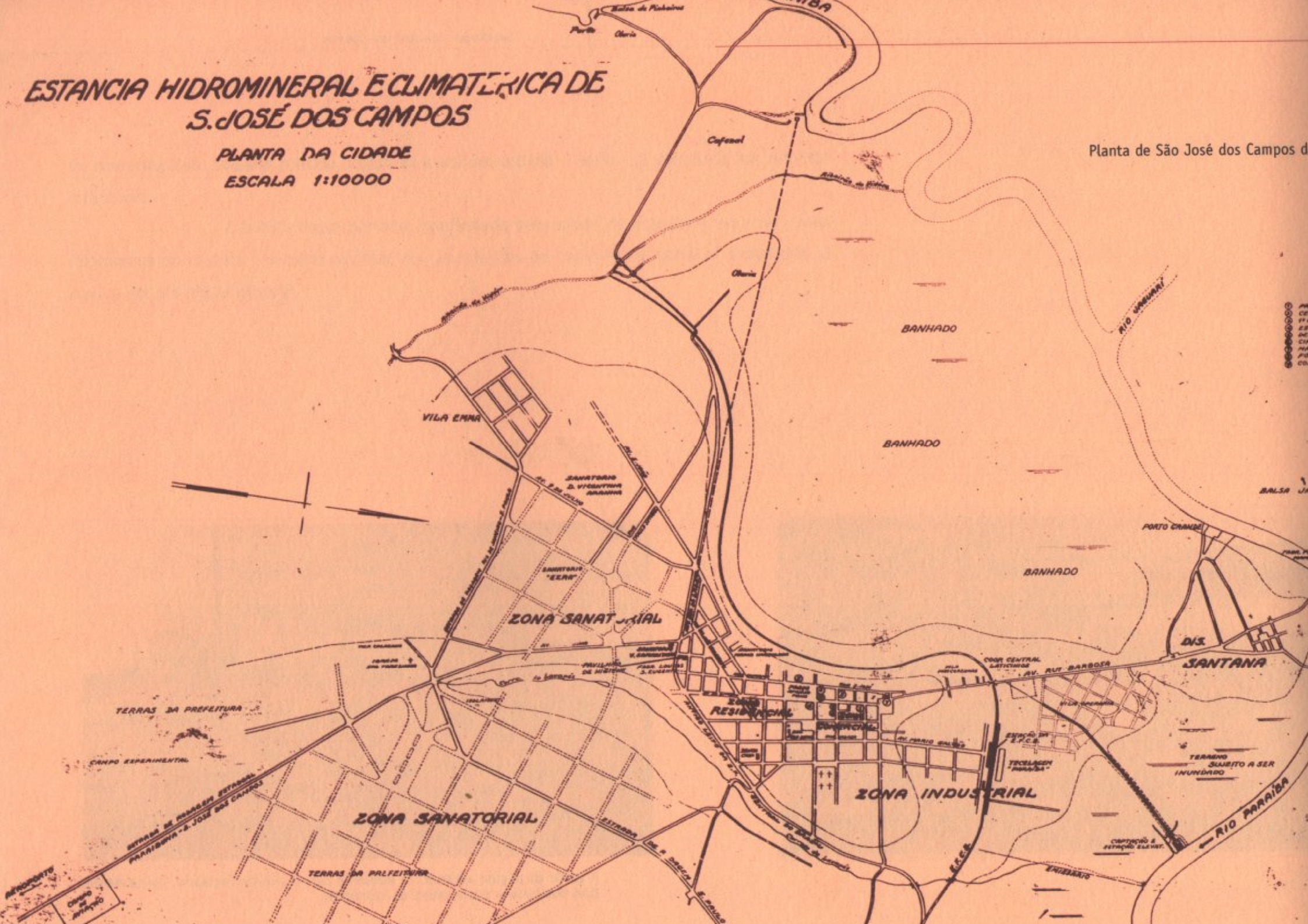
G6 – RELATÓRIO DA FASE DE CONSULTA – MICI (PARTE)

G7 - RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA

G8 – INFORME FINAL SOBRE AS MEDIDAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO DO BID EM RELAÇÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO MICI PARA O PEU

G – DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PEU

G1 – PLANTA DA CIDADE COM A VARIANTE DO BANHADO



Planta de São José dos Campos d

G2 – NOTÍCIA INAUGURAÇÃO DA VARIANTE E DA NOVA ESTAÇÃO

A nova estrada de S. José dos Campos; em baixo: o trem inaugural da Variante ao chegar á nova estação

S. Ex. O director da Estrada foi representado pelo Dr. Carlos Euler, sub-director da linha.

Motivos de força maior impediram os Drs. Francisco Sá e João de Carvalho Araujo de assistir pessoalmente á effectivação de tão util e importante emprehendimento, que muito virá concorrer para melhorar as condições do trafego e aproveitará bastante a prospera cidade paulista.

Eram precisamente 16 horas, quando o trem especial que sahira da estação inicial ás 6 1|2 horas, parou na nova estação de S. José dos Campos, entre demoradas e vivas demonstrações de enthusiasmo e alegria dos habitantes locaes. Além de avultado numero de populares, via-se alli o que ha de mais representativo nos meios commercial, industrial, politico e administrativo de S. José dos Campos.

Cessados que foram os fortes estampidos das muitas girandolas, as acclamações do povo e a marcha executada galhardamente so progresso rejubila-se ao poder apontar-se. A Central do Brasil, antiga via-ferrea brasileira que serve, por um de seus ramaes, de liame entre as duas mais prosperas e cultas cidades de nossa Patria, de ha muito vem merecendo a attenção dos nossos governos que, dia a dia, vão dotando-a de modificações que a tornarão muito em breve uma das mais perfeitas do paiz. O facto de hoje que é uma fulgurante pagina desse programma, é, inquestionavelmente, o documento mais palpitante do que venho de affirmar.

Para taes realizações, felizmente, acham-se sempre á frente da direcção dêsta Estrada, homens de aquilatado saber, ardorosos patriotas.

A Camara Municipal de S. José dos Campos deu-me a honrosa incumbencia de vir trazer as suas mais vivas saudações ao governo da União. Ella congratula-se com os benemeritos dirigentes governamentaes ao re-

servindo de ajudante o conferente Americo Sardinha.

O Dr. Viriato Assumpção, subchefe do Movimento, sómente hontem regressou ao Rio, pois aproveitou a sua ida á Paulicéa para fiscalizar serviços do departamento a que pertence.

NÃO SE ILLUDAM...

A PERFUMARIA NUNES

sempre foi e continua a ser a que mais barato vende PERFUMARIAS, PENTES e ESCOVAS. — Exemplo:

Ess. Quelques-Fleurs, no modelo. . . .	13$000
Ess. Quelques-Fleurs, vidro grande s|c. .	35$000
Ess. Quelques-Fleurs, vidro grande c|c. .	38$000
grande.	20$000

G3 – ATA DA 36ª REUNIÃO DA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL
Lista de Presença – 36ª Reunião
Data: 20 de outubro de 2008

Membros da Câmara de Compensação Ambiental

Composição		Nome	Presença
Secretário Adjunto		Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo	P
Gab. SMA/APE		Fernanda Falbo Bandeira de Mello	P
DAIA	Titular	Maria Cristina Poletto	-
	Suplente	Iracy Xavier da Silva	P
CPLA	Titular	Casemiro Tércio de Carvalho	-
	Suplente	Rafaela Di Fonzo Oliveira	P
CBRN	Titular	Helena Carrascosa	P
	Suplente	Neide Araújo	P
CEA	Titular	Maria de Lourdes Rocha Freire	-
	Suplente	Paulo Afonso Garcia	-
CRHi	Titular	Rosa Mancini	-
	Suplente	Neuza Marcondes	-
FF	Titular	José Amaral Wagner Neto	-
	Suplente	Dácio Roberto Matheus	P
FF Pres.	Titular	Paulo Nogueira-Neto	-
	Suplente	Maria Cristina Heilig	P
IF	Titular	Cláudio Henrique Barbosa Monteiro	-
	Suplente	Luis Alberto Bucci	-
Ibt	Titular	Vera Lúcia Ramos Bononi	P
	Suplente	Lílian Zaidan	-
IG	Titular	Ricardo Vedovello	-
	Suplente	José Antonio Ferrari	P
CONSEMA	Titular	Mauro Frederico Wilken	P
	Suplente	Luciano Shigueru Sakurai	P

Secretaria Executiva da Câmara de Compensação Ambiental
Antonio Augusto da Costa Faria

Participantes da Reunião

Maria Teresa de Almeida Prado	SMA/GAB
Cláudia Shida	Fundação Florestal

RESUMO DA REUNIÃO

1. APROVAÇÃO DA ATA DA 35ª REUNIÃO DA CCA

O itens **c**, **d** e **e** do ponto 8 da pauta (**Rodoanel Mário Covas - Trecho Sul Modificado. Termo de Compromisso de Compensação Ambiental-TCCA**) passam a ter a seguinte redação:

c) No item 3.1.1, que trata das contas específicas que receberão os depósitos oriundos da Compensação Ambiental, a CCA concorda com a proposta da DERSA de serem abertas quatro contas, a saber:

▪ Instituto de Botânica-Ibt (Parque Estadual Fontes do Ipiranga);

▪ Fundação Florestal-FF (Parque Estadual da Serra do Mar);

▪ Prefeitura de Santo André (Parque Natural Municipal do Pedroso);

▪ Prefeitura de São Paulo (Parques Naturais Municipais de Jaceguava, Bororé, Itaim e Varginha).

d) Diante do prazo decorrido da assinatura do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental-TCCA, o pagamento dos recursos retroativos devidos, atualizados monetariamente, deverão ser pagos imediatamente após a realização do balanço financeiro;

e) Os depósitos, equivalentes a 1,93% dos valores das medições mensais, deverão ser efetuados proporcionalmente aos valores destinados a cada Unidade de Conservação beneficiada.

2. INFORMES/SOLICITAÇÕES

2.1. Indicação para compor a Comissão de Vistorias da CCA

Eduardo Luis Martins Catharino foi indicado pelo Instituto de Botânica-Ibt para substituir Dácio Roberto Matheus na Comissão de Vistorias da CCA.

2.2. APA do Banhado/Petrobrás – Modernização da Refinaria Henrique Lage-REVAP. Processo SMA 13.667/2008

Mauro Frederico Wilken, representante do CONSEMA na Câmara de Compensação Ambiental solicitou informações sobre a compensação ambiental da APA do Banhado, de responsabilidade da Prefeitura de São José dos Campos. A situação dessa compensação ambiental foi devidamente informada ao representante do CONSEMA por Maria Cristina Heilig, da Fundação Florestal. Para maior esclarecimento do assunto reproduzimos abaixo a

manifestação da Câmara de Compensação Ambiental na sua 15ª Reunião, realizada no dia 26 de outubro de 2005, relativa à compensação ambiental da APA do Banhado (a decisão completa da CCA pode ser lida na Ata da 15ª Reunião):

"3. - Análise da Compensação Ambiental da REVAP.

3.1 Breve histórico

Na sua 12ª Reunião, a CCA levou em conta as informações prestadas no EIA/RIMA e o conjunto de ponderações feitas pelos técnicos que compõem esta Câmara. Decidiu acatar parcela das sugestões contidas no EIA/RIMA e acrescentou algumas unidades de conservação a serem contempladas. Na ocasião, foi considerado adequado o percentual de 0,5% do total dos investimentos como valor da compensação ambiental. As Unidades de Conservação a serem contempladas são:

1. Reserva Ecológica Augusto Ruschi - Proposta de transformação em Parque Natural Municipal com incorporação de área.

2. Parque Estadual Campos de Jordão - Revisão de Plano de Manejo
3. Parque Estadual dos Mananciais Campos de Jordão - Plano de Manejo e investimentos para garantir a sua integridade
4. Parque Natural Municipal do Banhado - proposta de criação de um novo Parque.
5. Parque Estadual da Serra do Mar – regularização fundiária. A aplicação desta parte dos recursos de compensação ambiental, deve estar integrada com o Levantamento Fundiário efetuado pelo ITESP, segundo compensação Ambiental proveniente da ECOVIAS. A CCA recomenda que devem ser contempladas com esses recursos, prioritariamente, os Núcleos de Cunha e de Santa Virginia, ambos no interior da área do Parque Estadual da Serra do Mar.

Submetida ao CONSEMA, na sua 215ª reunião (Deliberação CONSEMA 38/2005) deliberou favoravelmente a esta decisão.

.....

3.2 - As unidades de Conservação a serem contempladas.

.....

APA do Banhado – Dada a profunda identidade da comunidade local com essa área do Município, serão expostos de forma mais detalhada os principais aspectos levados em consideração pela CCA na análise desta Unidade de Conservação, tendo como fundamento o preconizado na Lei e Decreto sobre Unidades de Conservação.

A área está descaracterizada e antropizada. A derrubada da mataria do Banhado se deu no início do século XX. As áreas de várzea foram utilizadas para cultivo de arroz, prática inviabilizada na década de 70 com a construção das represas de Paraibuna e de Santa Branca. Foi verificado que a ocupação por pastagens representa 38% do total, 23% por culturas e pequenas chácaras, 4% por espécies exóticas (eucaliptos), 20% por vegetação

típica de várzea, 10% por vegetação natural em estágio pioneiro e inicial de regeneração e 6% por Mata Ciliar, junto ao Rio Paraíba do Sul. Observa-se ainda a ocorrência de processo de invasão e ocupação irregular em cerca de 4% da Concha do Banhado, exatamente na porção de propriedade do Município, com surgimento de favelas. A Flora é predominantemente exótica com ocorrência pouco significativa de espécies nativas. A área é ilhada pelas construções urbanas o que impossibilita a criação de interligação com outras áreas protegidas, formando os necessários corredores de fauna. Possui grande densidade de canais de drenagem implantados no passado, sendo que boa parte destes ainda se encontra ativa. Estando situada à jusante da área urbanizada, é necessária a manutenção dos principais canais de drenagem, objetivando não permitir a estagnação/infiltração das águas pluviais decorrentes do sistema de drenagem de áreas urbanizadas o que acarreta a contaminação do solo e recurso hídrico subterrâneo, além da descaracterização da situação original.

A área do Banhado apresenta características que asseguram condições favoráveis para a manutenção do microclima local em virtude de seu uso notadamente rural e sua inserção na área urbanizada. O Lazer contemplativo ou beleza cênica, importante característica ambiental em áreas urbanas, é plenamente satisfeito visto que é área contígua ao centro urbano de São José dos Campos, delimitada por um declive abrupto de cerca de 35 metros de desnível em relação ao centro urbano. Propicia um cenário único para o lazer contemplativo tanto que a Avenida Anchieta, situada na Orla do Banhado, é um local de atração da cidade. Essas duas importantes características, a serem preservadas, sofrem pressão urbana pois além de invasões e ocupações irregulares, caça e captura de fauna, também ocorre a disposição clandestina de resíduos sólidos. No entanto, três aspectos positivos devem ser levados em conta, como contra pressão. O apoio da população local que se constitui em uma oportunidade ímpar para a proteção e recuperação da área do Banhado. O desenvolvimento de atividades educação ambiental devido à suas peculiaridades urbano-ambientais únicas. O desenvolvimento de pesquisas objetivando uma perfeita caracterização dos atributos da área visando o desenvolvimento de programas/projetos de recuperação e melhoria do ecossistema da área do Banhado.

Constatadas estas características, com inegável importância na paisagem urbana, o Banhado se enquadra na categoria de Unidade de Uso Sustentável, tanto assim foi por lei constituído como Área de Proteção Ambiental – APA.

3.3 - Aspectos Legais.

A opinião manifesta de vários segmentos sociais para que o Banhado seja completamente desapropriado e transformado em Parque Urbano, possui definitivos impedimentos legais, considerando que a origem dos recursos é a obrigatoriedade da compensação ambiental instituída pela Lei do SNUC.

De acordo com o Parágrafo Único do Artigo 33 do Decreto N. 4.340/2002 que regulamenta a Lei 9.985/2000, a chamada lei do SNUC:

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e ***Área de Proteção Ambiental****, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação* ***somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:***

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;
II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
III - implantação de programas de educação ambiental; e
IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Ou seja, as verbas destinadas às APAs, caso do Banhado, possuem aplicação restrita e não poderão ser utilizadas para a desapropriação.

No entanto, o próprio caput do artigo diz:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ***ou a serem criadas****, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:*

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
IV - ***desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação****; e*
V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Ou seja, como APA o Banhado não pode receber recursos para desapropriação porém, é possível alocar recursos para o desenvolvimento de estudos para a criação de uma Unidade de Proteção Integral. Caso os estudos indiquem e o Banhado for transformado em Unidade de Proteção Integral, então sim, recursos podem ser alocados para a desapropriação de terras. Ressalte-se que a Unidade de Conservação a ser criada, não poderá adquirir as características de um Parque Urbano.

4. Decisão.

Tendo em vista a análise acima desenvolvida, a Câmara de Compensação Ambiental, com base na Deliberação Consema 38/2005 e nas diversas planilhas de custos apresentadas para aplicação de recursos em cada uma das Unidades de Conservação, tomou a decisão de compartilhar o montante da Compensação Ambiental da REVAP conforme a tabela a seguir, a ser aplicada se algumas condições forem atendidas.

Tabela com a alocação de recursos da Compensação Ambiental da REVAP para a APA do BAnhado

Atividade	Total a aplicar	Relativo à fase inicial (2008/2009)	Relativo à fase final (2011/2012)
Estudos e providências para o Plano de Manejo ou transformação em Parque Nat. Municipal	R$ 350.000,00	R$ 350.000,00	
Aquisição de terras e implantação de Unidade de Proteção Integral caso seja constituída (*)	R$ 8.870.000,00	R$ 8.335.000,00	R$ 435.000,00

* Para que seja possível a utilização desses recursos de R$ 8,870.000,00 devem ser atendidas as seguintes condições:

1 – O definitivo estabelecimento de Unidade de Proteção Integral.

2 – A desocupação total da área hoje já de posse da municipalidade.

3 - Caso estas condições não estiverem totalmente satisfeitas no prazo de 24 meses, contados a partir da assinatura do TCCA, os recursos destinados à aquisição de terras e implantação de unidade de proteção integral, serão dirigidos para melhoria e expansão da Reserva Ecológica Augusto Ruschi e à regularização fundiária do Parque Estadual da Serra do Mar.

A APA do Banhado e a Reserva Augusto Ruschi, por serem de interesse direto do Município, devem ter as atividades aqui previstas desenvolvidas exclusivamente pela Prefeitura de São José dos Campos. Os três Parques Estaduais aqui mencionados, terão a aplicação dos recursos gerenciada pelo Instituto Florestal."

O Coordenador da CCA, Dr. Pedro Ubiratan, solicitou à Secretaria Executiva que oficiasse à Prefeitura de São José dos Campos e à Petrobrás solicitando esclarecimentos sobre o cumprimento do TCCA.

2.3. Inclusão de pontos de pauta

Iracy Xavier da Silva, do DAIA, solicitou incluir na pauta a destinação de recursos de compensação ambiental dos seguintes empreendimentos:

- UTE Cubatão. Processo SMA nº 13.554/2003;
- Vale do Paraná S/A-Açúcar e Álcool. Processo SMA nº 13.743/2003.

3. CONCLUSÃO DE ANÁLISE DE PROCESSO

3.1. ECOURBIS AMBIENTAL S/A. Central de Tratamento de Resíduos Leste. (Processo SMA nº 13.627/2007)

- Custo estimado da implantação do empreendimento: R$ 400.292.183,00;
- Compensação ambiental: R$ 2.001.460,92;
- Percentual: 0,5%.

Na 35ª Reunião, realizada em 19/8/2008, a CCA deliberou como segue:

DELIBERAÇÃO:

- Visita a campo para avaliação da biodiversidade, dando-se prioridade para a área ao sul do Aterro, não limitando a avaliação ao território de São Paulo;

- Após a avaliação da área deverá ser agendada reunião com a Prefeitura de São Paulo para maior detalhamento da proposta dessa destinação de recursos de compensação ambiental.

A Câmara de Compensação Ambiental, ouviu a explanação de Maria Teresa Barbanti de Almeida Prado, do Grupo de Vistorias, sobre a visita técnica realizada na ´rea conforme as determinações da CCA, para a qual foi produzida a **Nota técnica sobre a Unidade de Conservação para proteção de nascentes do rio Aricanduva proposta no EIA/RIMA da Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL), segundo recomendação da Prefeitura Municipal de São Paulo**, assinada também por Eduardo Luis Martins Catharino. Abaixo, reproduzimos trechos que mereceram destaque do ponto de vista da deliberação da CCA:

"A área possui expressivos fragmentos florestais em diversos estágios de regeneração, reflorestamentos com *Eucalyptus* e áreas destituídas de fragmentos em estágio médio/avançado de regeneração que, segundo o EIA, perfaz cerca de 134 há. A falta de estudos sobre a biota local e a falta de unidades de conservação na região por si só já evidenciam a importância da preservação desses fragmentos florestais naturais, mesmo que antropizados, mas com grande potencial de recuperação. (...) As áreas destituídas de vegetação arbórea, próximas às áreas densamente urbanizadas, ainda podem servir como para 'uso intensivo' com a implantação de infra-estrutura de recepção de público, abrindo espaço para lazer, recreação, contato com a natureza e educação ambiental, em uma região carente de equipamentos públicos. Este uso mais intensivo de parte do parque pela população local poderia estimular seu envolvimento a favor da proteção da UC proposta a longo prazo. (...) Na visita ao local realizada no último dia 19 de setembro, pudemos concluir que a proposta é interessante, especialmente por constituir uma área tampão para o empreendimento em questão, preservando importantes fragmentos de florestas naturais da metrópole, nos limites do município de São Paulo e Mauá. Também deve-se destacar a existência de fragmentos florestais bem conservados no município de Mauá formando um contíguo florestal com estas áreas, que poderiam ser consideradas para ampliação dos limites da UC proposta. Manifestamos nossa opinião de que os limites de criação do Parque Municipal Nascentes do Aricanduva deve ser apoiada, desde que comprovadas a desapropriação e incorporação das referidas glebas ao patrimônio público municipal, dando

caráter efetivo à criação do Parque, condição necessária para receber recursos da compensação ambiental."

A Câmara de Compensação Ambiental deliberou como segue:

DELIBERAÇÃO: A CCA deliberou destinar os recursos da compensação ambiental para o cercamento da área de 987.213,29 m², declarada de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 49.968, de 28 de agosto de 2008, localizada no Setor Fiscal 250-Quadra 997, 998 e 999, perímetro 71 a 112, entre a Estrada do Sapopemba e a Estrada do Rio Claro, e identificada pela matrícula de nº 67.060 no livro nº 2 - Registro Geral do 7º Ofício de Registro de Imóveis de São Paulo, para a criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral Municipal. A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo, gestora da unidade de conservação, deverá apresentar à Câmara de Compensação Ambiental, para aprovação, o Plano de Trabalho relativo ao cercamento da área.

4. REALOCAÇÃO DE SOBRA DE RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

4.1. Unidade Agroindustrial Cocal II – Processo SMA nº 13.657/05

- Custo estimado da implantação do empreendimento: R$ 150.000.000,00;
- Compensação ambiental: R$ 750.000,00;
- Percentual: 0,5%

Na 21ª Reunião da Câmara de Compensação Ambiental, realizada no dia 27 de abril de 2006, fez a seguinte destinação para os recursos acima:

Unidade de Conservação	Valor (R$)	Destinação
E.E. Angatuba	350.000,00	Elaboração/implantação Plano de Manejo
E.E. Itapeva	200.000,00	Elaboração/implantação Plano de Manejo
E.E. Itaberá	200.000,00	Elaboração/implantação Plano de Manejo

Solicitação à Câmara de Compensação Ambiental-CCA:

A destinação de recursos para a elaboração do Plano de Manejo do Mosaico Juréia-Itatins (**R$ 720.000,00 - REPLAN 1/Petrobrás-Otimização da produção da Refinaria de Paulínia/Processo SMA nº 13.550/2004**) foi decidida na 26ª Reunião da CCA (10/5/2007); na 28ª Reunião da CCA (19/7/2007) o Plano de Trabalho foi aprovado.

No entanto, na medida em que só recentemente (ver Ata da 35ª Reunião da CCA) a Petrobrás concordou com as regras estabelecidas pela Secretaria do Meio Ambiente no que diz respeito à execução dos TCCAs firmados, a saber, a empresa, da mesma forma que todos os outros empreendedores, deverá executar as ações e não apenas pagar a compensação ambiental, a destinação desses recursos para a elaboração dos Planos de Manejo não foi efetivada em tempo hábil, comprometendo o bom andamento dos trabalhos. Essa situação, cuja origem está na pendência jurídica entre a Petrobrás e a Secretaria do Meio Ambiente

apontada acima, está em vias de ser resolvida, devendo a Petrobrás destinar os recursos conforme as regras estabelecidas. No entanto, a necessidade de cumprir compromissos já assumidos levou a Fundação Florestal a propor uma realocação de sobra de recursos de compensação ambiental.

Na medida em que o Instituto Florestal-IF já está elaborando e implantou os Planos de Manejo das Estações Ecológicas de Angatuba (R$ 350.000,00) e de Itapeva (R$ 200.000,00) com recursos próprios, solicita-se sua realocação para o cumprimento do cronograma de elaboração do Plano de Manejo do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins.

A Câmara de Compensação Ambiental deliberou como segue:

DELIBERAÇÃO:

- A CCA deliberou aceitar a proposta de realocação de recursos para elaboração e implantação dos Planos de Manejo das E.E. de Angatuba e Itapeva para aplicação em medidas de segurança das Unidades de Proteção Integral do Mosaico da Juréia-Itatins;

- A Fundação Florestal deverá apresentar à CCA documento referente ao remanejamento dos recursos da Cocal II para o Mosaico da Juréia-Itatins, contendo as explicações e justificativas apresentadas pela Fundação durante a reunião.

- Em virtude da urgência, a deliberação da CCA será feita *ad referendum* do Consema;

- Uma vez que os recursos da REPLAN I (Petrobrás/Otimização da Produção da Refinaria de Paulínia/Processo SMA nº 13.550/2004), no valor de R$ 720.000,00 não serão mais executados para a elaboração do Plano de Manejo do Mosaico, a CCA aprova o "Plano de Trabalho para a Implementação do Programa de Proteção do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins", apresentado pela Fundação Florestal para ações de segurança das Unidades de Conservação de proteção Integral do Mosaico.

5. INÍCIO DE ANÁLISE DE PROCESSOS

5.1. UTE Euzébio Rocha/Petrobrás. Processo SMA nº 13.698/98

- Custo de implantação do empreendimento: R$ 280.000.000,00;
- Compensação ambiental: R$ 1.400.000,00;
- Percentual: 0,5%.

DELIBERAÇÃO: A CCA deliberou destinar os recursos de compensação ambiental para o Parque Estadual da Serra do Mar (Fundação Florestal) e para a Reserva Biológica de Paranapiacaba (Instituto de Botânica). Os Planos de Trabalho deverão ser apresentados à CCA.

5.2. Vale do Paraná S/A – Açúcar e Álcool. Processo SMA nº 13.743/2003

- Custo de implantação do empreendimento;

- Compensação ambiental: R$ 252.071,64;
- Percentual: 0,5%.

DELIBERAÇÃO: A CCA deliberou destinar os recursos de compensação ambiental para a implantação da Estação Ecológica Anhembi/Barreiro Rico (Fundação Florestal). O Plano de Trabalho deverá ser apresentado à CCA.

6. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO/TCCA-DER-Duuplicação da Rodovia Raposo Tavares-SP 270/Estudos e levantamentos para a proteção do carste e das cavernas do PETAR

DELIBERAÇÃO: A CCA deliberou aprovar a alteração do Plano de Trabalho apresentado pelo Instituto Geológico-IG relativo à proteção do carste e das cavernas do PETAR.

7. MANIFESTAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SIEFLOR SOBRE OS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

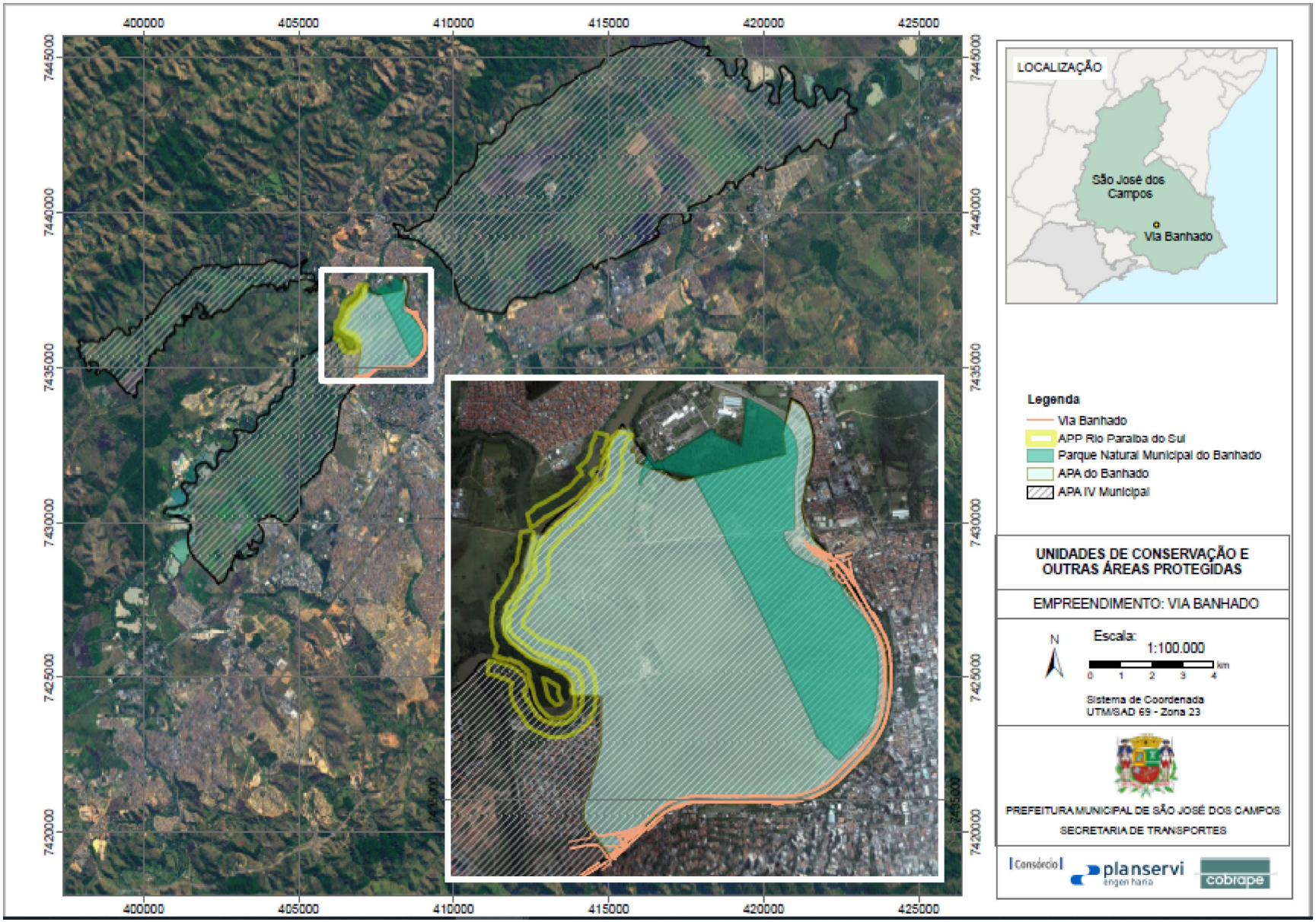
Em razão do adiantado da hora esse tópico deverá ser discutido na próxima reunião.

Nada mais havendo para discutir, às 18:30 horas deu-se por encerrada a reunião.

Ata elaborada por Antonio Augusto da Costa Faria, Secretário Executivo da CCA

G4 – IMAGEM DE SATÉLITE DA ÁREA DO BANHADO

G5 - CARTOGRAFIA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS PROTEGIDAS NO BANHADO


400000
405000
410000
415000
420000
425000
7445000
7440000
7435000
7430000
7425000
7420000
LOCALIZAÇÃO
São José dos Campos
Via Banhado
Legenda
Via Banhado
APP Rio Paraíba do Sul
Parque Natural Municipal do Banhado
APA do Banhado
APA IV Municipal
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS
EMPREENDIMENTO: VIA BANHADO
N
Escala:
1:100.000
0 1 2 3 4 km
Sistema de Coordenada
UTM/SAD 69 - Zona 23
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE TRANSPORTES
Consórcio
planservi
engenharia
cobrape

G6 – RELATÓRIO DA FASE DE CONSULTA – MICI (PARTE)

Mecanismo Independente de Consulta e Investigação

Relatório da Fase de Consulta

Caso BR-MICI006-2011

Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160)

Julho de 2015

FASE DE CONSULTA

ÍNDICE

I. RESUMO EXECUTIVO 3

II. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DO MICI 4

III. ANTECEDENTES DO CASO 4

IV. AÇÕES REALIZADAS DURANTE O PROCESSO DA FASE DE CONSULTA 6

V. REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS 10

VI. PRÓXIMOS PASSOS 12

ANEXO I: PLANO DE TRABALHO E CRONOGRAMA 13

RELATÓRIO DA FASE DE CONSULTA

I. RESUMO EXECUTIVO

1.1 Este relatório resume a gestão realizada no período de março de 2012 a maio de 2015 referente o caso BR-MICI006-2011 por parte do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (doravante o "MICI" ou o "Mecanismo") em sua Fase de Consulta e se apresenta em conformidade com a Política de Estabelecimento do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (GN-1830-49), em vigor no momento do recebimento da Solicitação em questão.

1.2 Em 10 de junho de 2011, o MICI recebeu uma Solicitação[1] do Sr. Cosme Vitor, da Central de Movimentos Populares (CMP), representando um grupo de moradores da comunidade Jardim Nova Esperança no Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, Brasil, relacionada ao *Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos* (BR-L1160), cujo financiamento foi aprovado pela Diretoria Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 12 de maio de 2010. O Programa a que se refere à Solicitação tem como objetivo contribuir para a estruturação e o ordenamento do desenvolvimento urbano desse Município por meio de um conjunto de projetos ambientais, de infraestrutura e ordenamento urbano, de gestão dos transportes e de fortalecimento institucional. O Programa é uma operação de empréstimo de US$85.7 milhões à Prefeitura Municipal de São José dos Campos, com garantia soberana da República Federal do Brasil e atualmente em implementação.

1.3 A Solicitação refere-se principalmente às atividades de reassentamento das famílias do bairro Jardim Nova Esperança no componente I do Programa e alega, entre outros, o seguinte: (a) os Solicitantes não foram consultados sobre o Programa, nem informados sobre os motivos do reassentamento e as opções de indenização; e (b) a única opção de moradia oferecida pelo Município naquele momento consistia em um apartamento em conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade.

1.4 De março de 2012 a maio de 2015, o MICI facilitou um processo de diálogo entre os Solicitantes e a Administração Municipal de São José dos Campos ("as Partes"), centrado na disponibilização de informação e na revisão e fortalecimento do plano de reassentamento para fortalecê-lo e chegar a um consenso com a população afetada. Durante esse período conseguiu-se criar confiança suficiente para viabilizar a atualização do cadastro socioeconômico, elemento fundamental para elaboração do plano de reassentamento. No entanto, no final de maio de 2015, os Solicitantes decidiram encerrar sua participação no processo de diálogo por considerarem que a contraparte não estava cumprindo com as condições acordadas para o diálogo. Por conseguinte, e dada a natureza voluntária do processo, o MICI deu por concluída a Fase de Consulta e transferirá a Solicitação à Fase de Verificação da Observância de acordo com o pedido dos Solicitantes.

1.5 O MICI agradece aos Solicitantes e à Prefeitura Municipal pela confiança depositada na equipe do Mecanismo, bem como o tempo, trabalho e esforço investido ao longo do mesmo. Agradece também à equipe do projeto do BID por sua ativa colaboração durante toda a Fase de Consulta. Finalmente, cumpre

[1] A Solicitação está disponível no Registro Público do MICI (www.iadb.org/mici).

destacar o trabalho da facilitadora local, que foi fundamental no processo de diálogo.

II. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DO MICI

2.1 Este Relatório da Fase de Consulta é apresentado em conformidade com o parágrafo 51 da Política de Estabelecimento do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação, aprovada pela Diretoria Executiva em 4 de fevereiro de 2010 (GN-1830-49) e em vigor no momento do recebimento da Solicitação BR-MICI006-2011; e com o esquema de transição aprovado (GN-1830-67 e GN-1830-68) pela mesma Diretoria Executiva, em 10 de julho de 2013.

2.2 Em atenção ao Plano de Transição aprovado pela Diretoria Executiva, em 4 de fevereiro de 2015 (MI-48-1), no momento da transferência da Solicitação à Fase de Verificação da Observância, a gestão desta será feita de acordo com a Política do MICI aprovada pela Diretoria Executiva em 17 de dezembro de 2014 (MI-47-3).

III. ANTECEDENTES DO CASO

A. Sobre a Solicitação

3.1 Em 10 de junho de 2011, o Sr. Cosme Vitor da Central de Movimentos Populares (CMP) enviou uma Solicitação representando um grupo de moradores da comunidade Jardim Nova Esperança, também conhecida como Banhado, na cidade de São José dos Campos. A Solicitação expõe o dano potencial que essas famílias poderiam sofrer como consequência da implantação do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (doravante o "Programa" ou o "PEUSJC") financiado pelo BID, bem como os impactos ambientais negativos que poderiam ser gerados.

3.2 Quanto ao grupo de Solicitantes, em outubro de 2011, o MICI recebeu uma carta assinada por 150 moradores do Jardim Nova Esperança, na qual é confirmada a representatividade do senhor Cosme Vitor e informada a criação de uma Comissão de Moradores (doravante a "Comissão" ou a "Comissão de Moradores"), constituída por oito moradores da área, os quais, em conjunto com o Sr. Cosme Vitor, representariam os interesses dos Solicitantes durante o processo. Entre os representantes da Comissão foram indicados, desde o início, o líder comunitário do Banhado, senhor David Morais, e os representantes dos movimentos sociais, Sr. Cosme Vitor e Sra. Ângela Silva. Além disso, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo atuou como assessor jurídico dos Solicitantes durante todo o processo da Fase de Consulta.

3.3 Em suas comunicações com o MICI, os Solicitantes colocaram uma série de situações que alegavam estar ocorrendo no âmbito da operação: (a) os Solicitantes não tinham sido consultados sobre o Programa nem informados sobre a necessidade do reassentamento e as opções de indenização; (b) a única opção de moradia oferecida pelo Município nessa data consistia em um apartamento em conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade; (c) o entulho gerado pela demolição de moradias de algumas famílias que haviam se mudado voluntariamente não estava sendo removido; (d) o Município teria encerrado a prestação de alguns serviços existentes no bairro, entre eles um centro de

educação infantil, sem que os moradores tivessem sido notificados sobre os motivos do seu fechamento e demolição.

3.4 Do ponto de vista dos Solicitantes, a remoção, nas condições propostas pelo Município, teria um impacto negativo por impedir-lhes o acesso a serviços públicos e a oportunidades de trabalho e renda, relacionados à sua localização estratégica junto ao centro da cidade, bem como por causar gastos adicionais às famílias, tais como aquisição da nova moradia, custos dos serviços de infraestrutura (água, eletricidade e gás), além de despesas comuns da propriedade e de transporte público.

3.5 Além disso, alegavam que a implantação de um parque natural municipal na área do Banhado não teria sido devidamente discutido com a população.

B. Sobre a Operação de Empréstimo

3.6 O *Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos* (BR-L1160) entra no pipeline em 10 de agosto de 2007[2], e é aprovado pela Diretoria Executiva por procedimento simplificado em 12 de maio de 2010. A operação prevê um empréstimo de investimento de US$ 85,7 milhões[3] para o Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, com garantia da República do Brasil. A agência executora é a Prefeitura de São José dos Campos (doravante a "Prefeitura" ou a "Administração Municipal").

3.7 De acordo com a Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703), o Programa foi classificado como Categoria B[4].

3.8 O objetivo do Programa é contribuir para a estruturação e ordenamento do desenvolvimento urbano do Município, por meio de um conjunto de projetos ambientais, de infraestrutura urbana, de gestão do transporte e de fortalecimento institucional. Em particular, o componente de Melhorias Urbano-Ambientais prevê melhorar a qualidade urbano-ambiental da zona urbana do Município e consolidar a separação entre o espaço urbano e o de preservação.

3.9 Nesse componente, de acordo com o documento de proposta de empréstimo, prevê-se a realocação de famílias que ocupam zonas de risco e de preservação ambiental e às quais o programa prevê dotar de condições de moradia e de vida mais dignas[5].

3.10 O Contrato de Empréstimo do Programa entre o Banco e o Município de São José dos Campos foi assinado em 18 de agosto de 2011 e até a data deste relatório foi desembolsado US$15.6 milhões.

[2] De conformidade com a Política de Estabelecimento do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (GN-1830-49) "poderão ser apresentadas solicitações relativas a operações pendentes de aprovação da Diretoria [...] após a emissão do número de projeto, para operações com garantia soberana".

[3] BID, Proposta de Empréstimo, Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos.

[4] De acordo com o parágrafo B.3 da Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703), "as operações que possam causar principalmente impactos ambientais negativos localizados e de curto prazo, incluindo impactos sociais associados e para os quais já se dispõe de medidas eficazes de mitigação serão classificadas na Categoria B".

[5] BID, Proposta de Empréstimo, Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos.

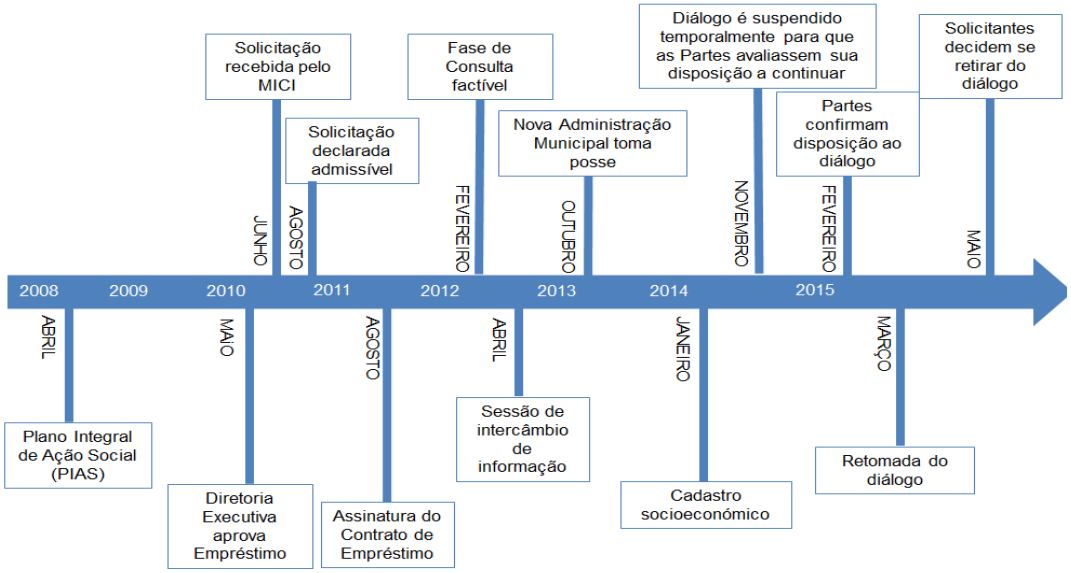
IV. AÇÕES REALIZADAS DURANTE O PROCESSO DA FASE DE CONSULTA

4.1 A Solicitação do caso PEUSJC foi determinada admissível para a Fase de Consulta em 22 de agosto de 2011[6] (documento MI-21-1) e, como resultado da avaliação (documento MI-21-2) realizada em fevereiro de 2012[7], a então Ombudsperson de Projetos concluiu que existia uma oportunidade para que as Partes – os Solicitantes e a Prefeitura – procurassem alternativas de solução de forma conjunta e voluntária.

4.2 No entanto, como a Prefeitura estava participando de um processo da Fase de Consulta do MICI com outro grupo de moradores também representados pelo Sr. Cosme Vitor (caso BR-MICI004-4011), ambas as Partes consideraram oportuno dar prioridade ao processo já em curso, sem deixar de atender a temas essenciais, com o apoio da equipe da Fase de Consulta.

4.3 O processo da Fase de Consulta foi realizado de março de 2012 a maio de 2015 e atravessou diferentes etapas que serão apresentadas a seguir: (a) acompanhamento de atividades do Plano de Reassentamento (PDR); (b) aproximação das Partes para o diálogo; e (c) reinício e encerramento do diálogo. A figura 1 apresenta uma linha de tempo com informação sobre alguns fatos importantes do processo e do Programa. Considerando o vínculo dos temas levantados na Solicitação com o componente de reassentamento, o processo de diálogo enfocou este tema e, especialmente, em acompanhar o processo de elaboração de um Plano de Reassentamento Revisado ("PDR revisado") e a consulta à comunidade afetada.

FIGURA 1: LINHA DE TEMPO DO PROCESSO



4.4 Este enfoque levou a que, durante a etapa de avaliação da Fase de Consulta, a Prefeitura informasse que estava em processo de revisão e atualização do Plano

[6] O Memorando de Admissibilidade está disponível no Registro Público do MICI (www.iadb.org/mici).
[7] O Relatório de Avaliação está disponível no Registro Público do MICI (www.iadb.org/mici).

Integral de Ação Social (PIAS)[8], bem como de consulta à população do Banhado a fim de gerar um PDR mais robusto e participativo que o PIAS de 2008. No final de 2012, a Prefeitura apresentou a referida revisão ao Banco, porém, segundo comentários realizados pela Unidade de Salvaguardas, em fevereiro de 2013, para contar com um plano robusto, era necessário que a Prefeitura atualizasse o cadastro socioeconômico e criasse uma estratégia de comunicação e consulta adequada.

4.5 No entanto, em janeiro de 2013, como resultado do processo eleitoral local resultou necessário confirmar a disposição da nova Administração Municipal em participar do processo de diálogo. Em março de 2013, a mesma confirmou seu interesse e o processo seguiu seu curso, enfocando especialmente o intercâmbio de informação. Em abril de 2013, a equipe do MICI facilitou uma sessão de intercâmbio de informação pública, no Banhado, na qual foram esclarecidos os componentes do Programa e seus objetivos, com ênfase na justificativa do reassentamento. Isso foi importante, porque no período eleitoral havia sido mencionada a possibilidade de permanência de algumas famílias no Banhado, o que teria criado grande expectativa em alguns habitantes da área que não desejavam sair.

4.6 Em julho de 2013, a equipe do projeto do BID e a Prefeitura, com o acompanhamento do MICI, acordaram um plano de trabalho para abordar certas áreas que precisavam ser reforçadas no tocante à execução das atividades previstas no projeto. Entre outras, foram definidas ações e datas específicas para o seguinte: (a) fortalecimento da equipe de gestão do Programa; (b) estabelecimento de um escritório local para atender à população afetada; (c) atualização do cadastro socioeconômico da população do Banhado; (d) contratação de um perito social para a elaboração do PDR revisado; (e) elaboração do PDR revisado; e (f) início do diálogo, uma vez que se contasse com o Rascunho do PDR revisado.

4.7 Este plano de trabalho foi apresentado aos Solicitantes para consideração, mas em setembro de 2013 estes informaram ao MICI que não aceitavam a elaboração de um cadastro, por temerem que com isso se entenderia como um fato a sua aceitação do reassentamento.

Aproximação das Partes para o diálogo (outubro de 2013 – outubro de 2014)

4.8 Diante disso, o MICI passou a trabalhar com os Solicitantes no esclarecimento dos objetivos do cadastro socioeconômico como ferramenta da OP–710[9] para a formulação de um plano de reassentamento revisado. Com esta informação, os Solicitantes decidiram aceitar a elaboração do levantamento socioeconômico, contanto que fosse um exercício de colaboração entre a Prefeitura, a Defensoria Pública e os representantes dos movimentos sociais.

4.9 Em novembro e dezembro de 2013, as Partes discutiram e acordaram o seguinte: (a) a metodologia; (b) o conteúdo do formulário a ser utilizado; e (c) a logística do

[8] A proposta de empréstimo desta operação foi acompanhada do Relatório de Gestão Ambiental (RGAS), o Plano Integral de Ação Social (PIAS) e o Relatório de Avaliação Ambiental (RAA). O PIAS documenta o plano de reassentamento proposta no momento da apresentação da operação para aprovação.

[9] "Para recopilar informação confiável de base […], a qual deverá incluir dados sobre o número de pessoas a serem reassentadas, bem como suas características socioeconômicas e culturais", Parágrafo V.1. da Política de Reassentamento Involuntário (OP-710).

levantamento socioeconômico. Além disso, nesses meses, as Partes decidiram o seguinte: (a) as famílias que estivessem em área de risco teriam prioridade para serem transferidas para conjuntos habitacionais se fosse do interesse delas, após terem sido informados das opções abertas a serem contempladas no PDR revisado; (b) as reformas das moradias na área somente seriam permitidas com autorização da Prefeitura; e (c) a Prefeitura faria algumas melhorias no bairro para melhorar as condições de vida dos habitantes (instalação de iluminação pública, limpeza de valas de drenagem e melhoria das vias de aceso, entre outras).

4.10 Em dois dias de intenso trabalho, em 11 e 12 de janeiro de 2014, uma equipe constituída por 40 assistentes sociais realizou o levantamento socioeconômico de 461 famílias (1.284 pessoas) moradoras do Banhado. O levantamento foi fruto da estreita colaboração das Partes, acompanhadas pelo MICI, e com os dados coletados se concretava a base para elaborar um PDR revisado e robusto para consulta com a população[10].

4.11 No entanto, nos meses seguintes ao levantamento, o processo não deixaria de apresentar desafios que solapariam a frágil confiança entre as Partes, especialmente pelas condições de vigilância que requeria o "congelamento" da área, cuja finalidade é evitar a afluência de novos habitantes para a área e assegurar que a informação do levantamento fosse um reflexo fiel do perfil e das necessidades de cada uma das famílias residentes e poder assim oferecer alternativas de moradia compatíveis a esses perfis e necessidades.

4.12 Em maio e junho de 2014, a Prefeitura apresentou o projeto da via Banhado aos Solicitantes e a seus representantes e assessores. Além disso, foi apresentado um diagnóstico socioeconômico com base nos dados obtidos do levantamento e se acordou que a Prefeitura fizesse uma apresentação pública desta informação aos habitantes do Banhado. Para assegurar o êxito dessa apresentação, decidiu-se que as Partes se reuniriam uns dias antes para sua preparação.

4.13 Embora não se tenha podido realizar a reunião preparatória, uma vez que os Solicitantes decidiram cancelar sua participação, a Prefeitura decidiu seguir adiante com a apresentação pública. Esta foi realizada em 7 de setembro de 2014 com a presença do MICI como observador. No evento foram apresentadas como justificativas ao reassentamento, a impossibilidade de urbanizar a área e a construção da via Banhado. Além disso, foram apresentadas cinco alternativas para o reassentamento das famílias, a serem escolhidas pelas famílias, e se informou sobre o funcionamento do Escritório Local de Gestão (ELO) para ajudar a população do Banhado no processo de seleção de alternativas e fornecimento de informações. O ELO foi instalado nas proximidades do bairro para facilitar o acesso à comunidade.

4.14 Com o objetivo de complementar a informação obtida no levantamento socioeconômico, a Prefeitura fez um levantamento para conhecer as preferências do momento das famílias a serem reassentadas levando em conta as cinco alternativas propostas. Embora esse levantamento não obrigasse as famílias a aceitar o reassentamento, sua realização gerou muito receio entre a população.

[10] De acordo com a OP-710, essa informação constituirá uma base importante para a definição de critérios de admissibilidade e dos requisitos de indenização e reabilitação das famílias reassentadas (Parágrafo V.1.).

4.15 Nesse ínterim, a Administração Municipal passou por várias mudanças na equipe a cargo do Programa, o que debilitou a comunicação com a comunidade, embora continuasse trabalhando no PDR revisado preliminar.

4.16 Em outubro de 2014, os Solicitantes manifestaram ao MICI estarem insatisfeitos com o processo de diálogo, especialmente por sentirem que os compromissos assumidos (ver parágrafo 4.9) não estavam sendo cumpridos pela Prefeitura, o que gerava uma crescente desconfiança entre os Solicitantes. Por outro lado, na Prefeitura também surgiram alguns questionamentos a respeito da representatividade dos Solicitantes, uma vez que, durante o levantamento socioeconômico muitos haviam se manifestado a favor do reassentamento.

4.17 Neste contexto e dado que no grupo de Solicitantes havia posições divergentes, o MICI pediu aos Solicitantes que analisassem e decidissem se desejavam continuar o processo da Fase de Consulta e, em caso afirmativo, esclarecessem quem constituiria o grupo de solicitantes em favor de continuar o diálogo, a fim de atender ao questionamento de representatividade apresentado.

Reinício e encerramento de diálogo (novembro de 2014 – maio de 2015)

4.18 Em 26 de novembro de 2014, o MICI recebeu uma confirmação formal dos Solicitantes para continuar participando no processo, estabelecendo uma série de condições a serem cumpridas pela Prefeitura e pelo BID. Além disso, informaram ao MICI que, caso não se chegasse a um acordo na Fase de Consulta, estariam interessados em que sua Solicitação fosse levada à Fase de Verificação da Observância.

4.19 O MICI comunicou à Prefeitura a posição dos Solicitantes e esta manifestou seu interesse em dar continuidade ao processo. O BID, por sua parte, confirmou sua disposição de continuar dando aportes técnicos nos momentos que o processo os requeresse.

4.20 Para retomar o processo de diálogo, o MICI realizou diversas reuniões preparatórias com as Partes e a equipe do BID com o objetivo de obter consensos quanto aos temas a serem abordados, aos representantes de cada uma das Partes e ao cronograma do diálogo.

4.21 Os representantes da Prefeitura foram formalmente nomeados em março, por meio de uma carta oficial do Chefe de Gabinete. Por sua vez, os Solicitantes confirmaram os representantes por meio de um documento assinado por 108 habitantes do Banhado.

4.22 Em uma reunião conjunta, realizada em 13 de março de 2015, foi formalizada a retomada do diálogo e foram alcançados os seguintes resultados: (a) definição clara do grupo de Solicitantes e de seus representantes; (b) designação de representantes da Prefeitura encarregados da coordenação do projeto; (c) esclarecimento do papel e função da equipe de projeto do BID, tanto no contexto do projeto como no diálogo; (d) discussão, acordo e assinatura das regras que regerão o diálogo; e (e) discussão de um plano de trabalho e cronograma para o diálogo (veja Anexo I) em conformidade com o processo de finalização do Rascunho do PDR revisado, apresentação, consulta à população e ajustes ao mesmo, bem como a eventual finalização do mesmo, contando com a anuência da população afetada, de acordo com as diretrizes da Política de Reassentamento Involuntário do Banco (OP-710). Além disso, foram discutidas e acordadas

medidas de atenção relativas aos compromissos que a Prefeitura havia assumido anteriormente (ver parágrafo 4.9). Ainda, dada a preocupação que gerava nos residentes do Banhado, que não existia uma via formal para poder utilizar as moradias de melhor qualidade desocupadas por famílias que já tinham sido voluntariamente realocadas, o MICI facilitou a formalização de um compromisso para a "troca de casas", mediante o qual foram acordados os critérios e a metodologia.

4.23 Contudo, o cronograma acordado previa a apresentação do Rascunho do PDR revisado aos representantes do diálogo em 23 de maio, a ser seguido por uma apresentação pública em 24 de maio e a Prefeitura estava pronta para realizar estas atividades em cumprimento do cronograma. Porém, poucos dias antes desta data, o MICI recebeu uma comunicação mediante a qual os Solicitantes informavam sua decisão de não continuar a participar do processo de diálogo e pediam que sua Solicitação fosse transferida para a Fase de Verificação da Observância. De acordo com os Solicitantes, a Prefeitura não estava cumprindo os compromissos assumidos no processo, uma vez que tinham sido agendadas as audiências públicas relativas ao Estudo de Impacto Ambiental da via Banhado, sem que o PDR revisado houvesse sido discutido com os residentes do Jardim Nova Esperança.

4.24 Com esta decisão, em conformidade com a Política do MICI, o processo da Fase de Consulta foi dado por terminado, não sem antes o MICI realizar reuniões com ambas as Partes, individualmente, para explicar os passos seguintes no processo do MICI.

V. REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

5.1 O processo de Fase de Consulta para o caso PEUSJC gerou importantes reflexões e lições para o MICI apresentadas a seguir:

5.2 Atividades de reassentamento. A Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) estabelece que em geral "tomaram-se todas as medidas possíveis para evitar ou reduzir ao mínimo a necessidade de reassentamento involuntário."[11] Porém, é importante enfatizar que quando a remoção é uma atividade-objetivo da operação, "o princípio orientador consistirá em perturbar ao mínimo a população afetada."[12] Durante o processo de diálogo observou-se muita confusão sobre o motivo do reassentamento, especialmente por parte dos Solicitantes. Portanto, consideramos importante para a ágil execução dos projetos que a população impactada conte com informação clara e precisa sobre a justificativa do reassentamento.

5.3 Gestão de informação em projetos de reassentamento. Projetos de reassentamento geram grande temor e incerteza na população impactada, aumentando ainda mais se a informação for deficiente ou pouco oportuna. Neste caso, o PIAS emitido em 2008 se baseou em um cadastro preparado em 2002 e atualizado em 2007. Desde aquele momento os moradores do Banhado têm vivido em um ambiente de contínua incerteza, com base na informação geralmente emitida pelos meios de comunicação. Esta desinformação contribuiu para

[11] Parágrafo III.1. da Política de Reassentamento Involuntário (OP-710).
[12] Parágrafo VI.2. da Política de Reassentamento Involuntário (OP-710).

aumentar a desconfiança que sentem os moradores do Banhado com relação à Administração Municipal, que já era grande como resultado de outras remoções involuntárias ocorridas no município[13]. Neste caso, o MICI teve um papel importante servindo de ponte e reestabelecendo canais de comunicação entre a Prefeitura e os Solicitantes.

5.4 Elaboração do PDR revisado. O objetivo macro do diálogo foi gerar condições para que as Partes alcançassem uma implementação robusta e participativa do reassentamento. Para isto, uma das primeiras ações que a equipe do MICI levou a cabo foi a apresentação a ambas partes dos elementos básicos da Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) para enfocar a discussão nos limites desta. Assegurar que as agências executoras e a população afetada conte com esta informação pode ajudar a facilitar os processos de reassentamento.

5.5 O papel do BID. Quando o MICI recebeu a Solicitação, o Contrato de Empréstimo entre o BID e a Prefeitura ainda não estava assinado e as atividades relacionadas ao reassentamento estavam paralisadas. Durante toda a tramitação do caso na Fase de Consulta, o BID manteve um papel ativo de supervisão da operação e de trabalho colaborativo com o MICI. Durante o processo de diálogo, os aportes técnicos e o apoio à agencia executora por parte do BID são fundamentais para avançar.

5.6 Organização comunitária e terceiros interessados. Além dos representantes dos movimentos sociais, para fins do processo de diálogo, na última fase, foi criada uma Comissão de Moradores constituída por quatro moradores do Banhado que representavam mais de 100 Solicitantes no processo do MICI. Tratando-se de um grupo de tais dimensões, a Comissão permitia manter os Solicitantes informados sobre os avanços do processo, bem como levar à mesa os interesses do grupo. Como é natural, qualquer disfuncionalidade da Comissão impactava diretamente no ânimo e decisões do grupo como um todo. Além disso, os Solicitantes contavam com o apoio de outros grupos de interesse que representam os assuntos de preocupação dos Solicitantes e influem na dinâmica comunitária. Para o processo do MICI foi importante limitar a participação nas reuniões de diálogo só aos diretamente vinculados, a fim de garantir um espaço seguro e imparcial de busca de soluções pontualmente vinculadas aos problemas apresentados, primando a transparência e a construção da confiança.

5.7 Limitações na comunicação com os Solicitantes. Quanto à comunicação do MICI com a Comissão de Moradores, uma importante limitação foi que à exceção dos representantes dos movimentos sociais e um membro da Comissão, o resto da Comissão não contava com acesso à Internet. Isto representou uma importante limitação para a comunicação entre o MICI e os Solicitantes com impacto no tempo requerido para cada passo do processo, bem como para encontrar consenso sobre tópicos entre o grupo. Neste assunto, entre outros, o facilitador local é uma ferramenta fundamental para apoiar os processos de consulta.

5.8 Participação continuada no diálogo. Durante o processo da Fase de Consulta ocorreram duas situações que debilitaram momentaneamente esse processo. Por um lado, a conjuntura eleitoral que levou a mudanças na Administração Municipal e, por outro, as mudanças de funcionários e moradores participantes dentro do

[13] Em particular, os moradores do Banhado se têm referido às experiências vividas pelas pessoas reassentadas no caso do projeto BID Habitar (ver caso BR-MICI004-2011) e outros acontecimentos locais mais recentes.

processo do MICI. Estas duas situações geraram atrasos, uma vez que foi preciso fazer recapitulações do processo e concordar objetivos, bem como reconstruir pontes de comunicação entre as Partes em várias ocasiões; o que alerta para a necessidade de processos mais ágeis e limitados em tempo.

VI. PRÓXIMOS PASSOS

6.1 Dado que os Solicitantes haviam manifestado que, caso não se chegasse a um acordo, estariam interessados em uma verificação da observância, o Diretor Interino do MICI procederá a transferir a Solicitação à Fase de Verificação da Observância.

6.2 Em conformidade com o Plano de Transição (MI-48-1), no momento de transferir o caso à Fase de Verificação da Observância, este será tratado em conformidade com a política vigente (MI-47-3).

ANEXO I: PLANO DE TRABALHO E CRONOGRAMA ACORDADO PELAS PARTES EM MARÇO DE 2015

Data	Reunião	Tópico particular	Tópicos Permanentes
25 abril 2015	Primeira Reunião	Cronograma detalhado	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
23 Maio 2015	Segunda Reunião	Plano Preliminar de Reassentamento	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
24 Maio 2015		Apresentação para a comunidade	
		Entrega do documento	
20 Junho 2015	Terceira Reunião	Primeira análise em grupo sobre Plano Preliminar	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
18 Julho 2015	Quarta Reunião	Segunda analise em grupo sobre Plano Preliminar	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
15 Agosto 2015	Quinta Reunião	Terceira analise em grupo sobre Plano Preliminar	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
19 Setembro 2015	Sexta Reunião	Discussão dependendo das necessidades do momento	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
17 Outubro 2015	Sétima Reunião	Discussão dependendo das necessidades do momento	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
		Entrega do documento	
7 Novembro 2015	Oitava Reunião	Plano de Reassentamento Final - apresentação a Partes do diálogo MICI Discussão do acompanhamento MICI ao processo de reassentamento conforme ao plano	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
8 Novembro 2015		Apresentação para a comunidade	
5 Dezembro 2015	Nona Reunião	Plano de Reassentamento Final Acordado Objetivo do diálogo Plano de Acompanhamento do cumprimento do plano	Resumo dos avanços (responsabilidade do MICI) Esquema de Comunicação
2016			
Acompanhamento do cumprimento do plano			

G7 - RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA

CONFIDENCIAL
PARA USO INTERNO
PÚBLICO DEPOIS DE APROVADO

DOCUMENTO DO MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO

BR-MICI006-2011

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA

PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO URBANA SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

(BR-L1160)

(2323/OC-BR)

Este documento foi preparado por Arantxa Villanueva, Coordenadora da Fase de Verificação da Observância, e Ashley Morse, Oficial de Caso, com as contribuições dos peritos Philippe Hanna e Guillermo Tejeiro, sob a supervisão de Vitória Márquez-Mees, Diretora do MICI.

Este documento contém informação confidencial compreendida em uma ou mais das dez exceções da Política de Acesso à Informação e inicialmente será considerado confidencial e estará disponível unicamente a funcionários do Banco. Uma vez aprovado, será divulgado e disponibilizado ao público.

SOBRE O PROCESSO DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DO MICI

O objetivo da Verificação da Observância é investigar alegações dos Solicitantes que afirmam que seus direitos ou interesses têm sido e/ou poderiam ser diretamente afetados por ações ou omissões do Banco Interamericano de Desenvolvimento, as quais podem constituir uma falta de observância de uma ou mais de suas Políticas Operacionais Pertinentes relativas à Operação. Neste sentido, a investigação da Verificação da Observância visa a determinar se alguma ação ou omissão do Banco relacionada com a Operação por ele financiada resultou no descumprimento de suas Políticas Operacionais Pertinentes e causou ou poderia causar dano substancial e direto aos Solicitantes.

A Verificação da Observância é um exercício de indagação de fatos cujo objetivo é ajudar a Diretoria Executiva a promover o cumprimento das Políticas Operacionais do Banco, apoiar os resultados positivos de desenvolvimento nas Operações financiadas pelo Banco e incentivar a aprendizagem institucional. A Verificação da Observância somente trata do cumprimento das Políticas Operacionais Pertinentes por parte do Banco, sem implicar conclusão alguma a respeito das ações de qualquer outra parte referente à Operação pertinente financiada pelo Banco.

AGRADECIMENTOS

O Mecanismo Independente de Consulta e Investigação agradece o apoio dos Solicitantes, da Prefeitura de São José dos Campos, da Administração e da Diretoria Executiva do BID neste processo de investigação. Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração de todas as Partes.

Agradecemos a confiança, disponibilidade e colaboração dos Solicitantes e de seus Representantes no processo. Em particular gostaríamos de destacar a abertura e ajuda que recebemos dos Solicitantes e de outros membros da comunidade do Banhado, especialmente na missão de investigação realizada pelo Painel de Verificação da Observância. Agradecemos também outras instituições que apoiaram os Solicitantes no processo, especialmente a equipe da Defensoria Pública de São José dos Campos que facilitou informação valiosa e colaborou com o MICI no contato com moradores da área do Banhado que já tinham sido reassentados em outras áreas da cidade.

Nosso agradecimento à Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento e aos membros atuais e anteriores da Equipe do Projeto por sua disposição no processo para atender a pedidos de informação e se reunir conosco para compartilhar seus pontos de vista sobre o Programa.

Agradecemos o grande apoio dos funcionários públicos de São José dos Campos que colaboraram abertamente durante a missão de investigação e apoiaram a equipe do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação na coleta de informação e obtenção de diferentes perspectivas de atores envolvidos no Programa ao longo do tempo. No mesmo sentido, agradecemos os funcionários públicos do Sistema Ambiental Paulista por sua disponibilidade e colaboração no fornecimento de informação. Nosso agradecimento também aos consultores independentes que trabalharam no apoio técnico ao Programa por sua disposição de dialogar conosco e compartilhar suas perspectivas.

O nosso reconhecimento ao Representante do Brasil no Banco Interamericano de Desenvolvimento por seu apoio neste processo.

Em suma, o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação reconhece o espírito de colaboração, apoio e maturidade institucional do Banco que lhe permitiu realizar este trabalho de indagação e espera que os resultados sejam acrescidos à riqueza com que o trabalho do Banco contribui para a Região da América Latina e do Caribe.

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO 1
I. INTRODUÇÃO E CONTEXTO 15
A. Introdução 15
B. O Programa 17
C. A Solicitação 20
D. Contexto da Área e da Comunidade do Banhado 20
E. El Municipio de São José dos Campos y su Política Habitacional 23
II. A INVESTIGAÇÃO 25
A. Participação do Banco 26
B. Achados da Investigação 27
1. No tocante à Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) 28
2. No tocante à Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703) 61
3 No tocante à Política de Disponibilidade de Informação/Acesso à Informação (OP-102) 81
III. CONCLUSÕES 88
A. Conclusões sobre cumprimento da OP-710, OP-703 e OP-102 88
B. Conclusões em Matéria da Vinculação dos Danos Alegados com os Achados de Descumprimento 90
IV. RECOMENDAÇÕES 93
A. Recomendações Específicas para o Caso 93
B. Recomendações Gerais para o Banco 94

ANEXOS	
Anexo I	Comentários da Administração ao Relatório Preliminar de Verificação da Observância do MICI sobre o Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos BR-L1160 no Brasil

LINKS	
1.	Ficha do caso no Registro Público do MICI http://www.iadb.org/pt/mici/complaint-detail-2014,1804.html?id=BR-MICI006-2011
2.	Solicitação Original http://www.iadb.org/document.cfm?id=38814043
3.	Perfil de Projeto http://www.iadb.org/Document.cfm?id=1195893
4.	Relatório de Gestão Ambiental e Social http://www.iadb.org/Document.cfm?id=40276798
5.	Plano Integral de Ação Social http://www.iadb.org/Document.cfm?id=37344582
6.	Proposta de Empréstimo http://www.iadb.org/Document.cfm?id=39530006
7.	Contrato de Empréstimo http://www.iadb.org/Document.cfm?id=37344555
8.	Lista das reuniões realizadas pela equipe de investigação http://www.iadb.org/Document.cfm?id=40874377
9.	Bibliografia Consultada http://www.iadb.org/Document.cfm?id=40874378

SIGLAS E ABREVIATURAS

Administração	O Gerente ou Gerentes do Banco responsáveis pela operação do Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos (BR-L1160) ou a pessoa ou pessoas que eles delegarem
Órgão Executor	Prefeitura de São José dos Campos
APA	Área de Proteção Ambiental
Banco	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CESI	Comissão de Meio Ambiente e Impacto Social do BID (na sigla em inglês)
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
Diretoria Executiva	Diretoria Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento
EAS	Estratégia Ambiental e Social
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ELO	Escritório Local de Gestão
Equipe do Projeto	Pessoal do Banco que participou da formulação, preparação e execução do Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos (BR-L1160)
ESG	Unidade de Salvaguardas Ambientais e Sociais do BID (na sigla em inglês)
ESR	Revisão do Meio Ambiente e Impacto Social do BID (na sigla em inglês)
FUNDHAS	Fundação Hélio Augusto de Souza
MAC	Manual Ambiental de Construção
MICI	Mecanismo Independente de Consulta e Investigação
OP-102 de 2006	Política Operacional sobre Disponibilidade de Informação
OP-102 de 2010	Política Operacional sobre Acesso à Informação
OP-703	Política Operacional sobre Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas
OP-710	Política Operacional sobre Reassentamento Involuntário
Operação	Operação 2323/OC-BR “Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos (BR-L1160)” do BID
Painel	Painel de Verificação da Observância
PGAS	Plano de Gestão Ambiental e Social
PIAS	Plano Integral de Ação Social
Política do MICI	Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MI-47-6)
POD	Proposta de Desenvolvimento Operacional (na sigla em inglês)
POP	Políticas Operacionais Pertinentes
PP	Perfil de Projeto

Prefeitura	Prefeitura de São José dos Campos
Mutuário	Prefeitura de São José dos Campos
Programa	Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160)
RAA	Relatório de Avaliação Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SSF	Formulário de Pré-Avaliação de Salvaguardas do BID (na sigla em inglês)

RESUMO EXECUTIVO

A. O Programa

Em 12 de maio de 2010 a Diretoria Executiva aprovou, sob procedimento simplificado[1], um empréstimo de investimento específico, com garantia soberana da República do Brasil, para a Operação "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos" (BR-L1160) no valor de US$ 85,67 milhões. O receptor do financiamento e Órgão Executor é o município de São José dos Campos.

A finalidade do Programa é contribuir para o desenvolvimento sustentável do Município para alcançar um maior equilíbrio em suas vertentes econômica, ambiental e social, por meio da melhoria e consolidação de sua infraestrutura física e sua gestão urbana. O Programa tem três componentes[2]:

a. **Melhorias urbano-ambientais.** Para consolidar a integração entre o espaço urbano e o de preservação e melhorar a qualidade urbano-ambiental do Município por meio, entre outras atividades, do seguinte: (i) criação de parques urbanos que aumentariam as áreas verdes; (ii) relocação de famílias que ocupam uma área de preservação ambiental (o Banhado) para melhorar suas condições habitacionais[3]; (iii) regularização de urbanizações clandestinas em que vivem famílias em condições de infraestrutura precárias (aproximadamente 2.000 lotes); (iv) estabelecimento de pontos de entrega voluntária para reciclagem de resíduos de obras de construção; e (v) execução de obras para a drenagem da água pluvial.

b. **Melhorias na mobilidade urbana.** As quais incluem: (i) obras de implantação de dois corredores viários (Banhado e Cambuí); (ii) construção de até 13 estações de conexão de ônibus; (iii) modernização do sistema de semáforos e do centro de controle de operações; (iv) desenvolvimento de um plano diretor de transporte urbano; e (v) realização de um estudo de alternativas para um sistema de transporte rápido maciço.

c. **Fortalecimento institucional.** Para melhorar a eficiência e eficácia do setor público por meio do seguinte: (i) gestão da tecnologia da informação na administração municipal; e (ii) gestão cadastral e de serviços eletrônicos.

O ponto de partida do Programa era um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado pelo Município em novembro de 2006. As autoridades municipais buscaram o apoio do BID

---

1 Nos procedimentos simplificados do Banco os documentos constam da agenda da Diretoria, sem consideração prévia na Comissão Geral. A pedido de qualquer Diretor Executivo por escrito à Secretaria, pelo menos com três dias úteis de antecedência à data da respectiva reunião, um documento submetido por procedimento simplificado poderá ser incluído na agenda respectiva da Comissão Geral para consideração.

2 Proposta de Empréstimo, parágrafos 1.17 a 1.25.

3 O sublinhado visa a ressaltar as atividades previstas no Programa motivo da Solicitação.

para financiar a implementação de várias atividades previstas no mesmo, fato que levou o Banco em 2007 a desenvolver a Operação. Entre outros objetivos, o Programa buscava mitigar os seguintes problemas: (i) falta de definição entre o espaço urbano e o espaço ambiental protegido, tanto nos aspectos físicos como normativos; (ii) existência de "passivos urbano-sociais" (famílias situadas em áreas de risco e lotes irregulares); (iii) dificuldades de locomoção da população e do setor empresarial, causadas principalmente por deficiências na rede viária e de transporte; e (iv) insuficiente capacidade de gestão institucional, obsolescência da infraestrutura tecnológica e falta de integração da informação por parte dos diversos sistemas municipais[4]. As metas do Programa, estabelecidas na Matriz de Resultados, incluíam, entre outras: (i) eliminação de uma favela e seis assentamentos irregulares; (ii) reassentamento de 399 famílias da comunidade do Banhado no primeiro ano; (iii) construção de duas vias rápidas (Banhado e Cambuí); e (iv) aumento de áreas verdes urbanas[5].

No processo de aprovação da Operação no BID foram estabelecidas como Políticas Operacionais aplicáveis a Política sobre Reassentamento Involuntário (OP-710), a Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703), e a Política sobre Disponibilidade de Informação (OP-102). O Programa foi classificado como Categoria "B" com base na OP-703, classificação considerada de risco médio.

Em conformidade com o contrato de empréstimo, previa-se um prazo de cinco anos e seis meses para o desembolso de recursos de financiamento do Programa a partir da entrada em vigor desse instrumento, sendo fevereiro de 2017 a data final estimada para o último desembolso. Por diversos motivos, tais como mudanças na Unidade de Gestão do Programa e demoras no planejamento e implementação dos componentes de reassentamento e da Via do Banhado, ocorreram diversos atrasos no Programa, os quais incidiram de maneira direta em seu ritmo de execução (*infra* parágrafo1.12). Perante a iminência do fim do prazo de desembolsos e considerando o tempo que implicaria realizar algumas atividades, em junho de 2015 o Mutuário solicitou ao Banco retirar do Programa a construção da Via do Banhado e o reassentamento da comunidade do Banhado e redestinar esses recursos à execução de outras atividades. Com base nesta solicitação, em 2 de agosto de 2016 essas atividades foram retiradas do âmbito do Programa. Em conformidade com a informação pública mais recente, em dezembro de 2016 o Programa reporta a execução de 41,63% dos recursos aprovados e mantém-se em estado ativo de execução no momento da elaboração deste documento (março de 2017).

B. A Solicitação

Em 10 de junho de 2011 o MICI recebeu uma Solicitação relativa ao Programa, apresentada pelo Senhor Cosme Vítor, da Central de Movimentos Populares, em representação de um grupo de habitantes da comunidade Jardim Nova Esperança (também conhecida como a comunidade do Banhado ou favela do Banhado) na cidade de São José dos Campos, com o

[4] Perfil de Projeto, parágrafo 2.6.
[5] Proposta de Empréstimo, Anexo II.

apoio da Marcha Mundial de Mulheres, do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares, do Movimento Ambientalista e da Defensoria Pública de São José dos Campos.

Tanto em sua Solicitação como nas entrevistas realizadas na missão de investigação e em outras etapas do processo MICI, os Solicitantes referiram-se principalmente a impactos socioeconômicos e ambientais potenciais que poderiam sofrer como resultado de seu reassentamento e da construção da Via do Banhado, a qual seria construída sobre a atual localização da comunidade. Especificamente os Solicitantes afirmam o seguinte:

- Os residentes do Banhado não foram consultados sobre o Programa nem informados sobre os motivos do reassentamento, as opções de indenização nem o plano de reassentamento. Acrescentam que o Programa não foi submetido a uma consulta pública sobre a Via do Banhado e que esta não dispõe dos estudos de impacto ambiental necessários;

- A única opção de reassentamento que lhes teria sido oferecida – aquisição de um apartamento em conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade – em sua opinião não garantiria suas condições atuais de subsistência; e

- As instalações de serviços públicos antes disponíveis para a comunidade foram sistematicamente encerradas e suas condições de vida foram deterioradas consideravelmente no desenvolvimento da Operação.

C. A Gestão do MICI

A Solicitação foi tratada primeiro na Fase de Consulta do MICI, sendo declarada admissível para essa Fase em 22 de agosto de 2011[6] em conformidade com a Política do MICI vigente naquele momento[7]. Como resultado da avaliação realizada em fevereiro de 2012[8], a então Ombudsman de Projetos do MICI concluiu que seria factível realizar um processo de diálogo. Naquele momento a Prefeitura já estava participando de em um processo do MICI com membros de outra comunidade no âmbito do Programa de Melhoria de Bairros Habitar Brasil (BR-0273; caso BR-MICI004-4011); e cuja denúncia tinha sido apresentada ao MICI de forma simultânea pelo mesmo representante. Vista a urgente necessidade de buscar uma solução para o problema dos solicitantes do caso Habitar, dada a situação de precariedade em que viviam e para garantir uma adequada gestão de ambos os casos na Fase de Consulta, a Prefeitura e os Solicitantes acordaram iniciar o processo de diálogo vinculado ao Programa de Estruturação Urbana uma vez que se tivesse progredido na identificação de uma solução para o caso Habitar. Em maio de 2014 houve a assinatura do acordo no caso Habitar e, consequentemente, teve início o processo formal de diálogo da Fase de Consulta deste caso.

---

6 BR-MICI006-2011, Programa de Estrutura Urbana São José dos Campos Brasil, Memorando, Fase de Consulta, Decisão de Elegibilidade, documento MI-21-1.

7 Documento GN-1830-49, aprovado em fevereiro de 2010 pela Diretoria Executiva.

8 BR-MICI006-2011, Relatório de Avaliação. Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos, documento MI-21-2.

Este processo de diálogo durou um ano, encerrando sem acordo em maio de 2015, uma vez que os Solicitantes decidiram retirar-se do mesmo e pediram a transferência de seu caso para a Fase de Verificação da Observância[9].

Em 11 de maio de 2016, a Diretoria Executiva do Banco aprovou a Recomendação de Investigação proposta pelo MICI, cujos termos de referência estavam focados em determinar o cumprimento ou não, por parte do Banco, das Políticas OP-710, OP-703 e OP-102 no âmbito da Operação e a vinculação dos descumprimentos com o dano alegado pelos Solicitantes.

A investigação, iniciada em 13 de junho de 2016, foi feita de acordo com o disposto na Política do MICI atualmente vigente (documento MI-47-6) e foi realizada por um Painel constituído pela Coordenadora da Fase de Verificação da Observância, Arantxa Villanueva, atuando como Presidente, e pelos peritos independentes Philippe Hanna e Guillermo Tejeiro. No processo de investigação contou-se com o apoio de Ione Jezler, consultora local, e de Ashley Morse, Oficial de Caso.

A versão preliminar deste relatório foi distribuída tanto à Administração como aos Solicitantes para apresentarem seus comentários. Uma vez recebidas suas contribuições, foram feitos os ajustes considerados pertinentes por parte do MICI e este documento é a versão final. Figuram como anexo somente os comentários recebidos pela Administração, uma vez que os Solicitantes manifestaram não ter comentários sobre a versão preliminar apresentada. O Relatório de Verificação da Observância para o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos é apresentado à Diretoria Executiva do BID para sua consideração sob procedimento padrão.

D. Achados da Investigação

Os achados da investigação figuram em detalhe na Seção II deste relatório. Constatou-se que, quanto ao Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160), ocorreram descumprimentos e omissões relativos a obrigações previstas na OP-710, OP-703 e OP-102 (esta última em sua versão de 2006 e sua versão atual). Os achados estão resumidos no quadro seguinte.

[9] BR-MICI006-2011, Relatório da Fase de Consulta, Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos (BR-L1160).

Quadro 1:
Achados da investigação referente ao cumprimento
das Políticas Operacionais OP-710, OP-703 e OP-102

Requisitos das POP	Conclusão sobre cumprimento
OP-710 Política de Reassentamento Involuntário	
Participação e consulta à população afetada	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre participação e consulta à comunidade afetada pelo reassentamento, uma vez que somente foram realizadas duas reuniões com um grupo limitado de vizinhos do Banhado no desenvolvimento do PIAS. A finalidade destas duas reuniões era estabelecer um primeiro contato e conhecer mais a fundo a área, o que não constitui um processo de consulta e participação robusto e oportuno com uma amostra representativa de pessoas afetadas.
Determinação de opções de indenização e reabilitação	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre as opções de indenização e reabilitação ao não ter estabelecido alternativas concretas e adequadas de indenização e reabilitação, levando em conta as características e necessidades da comunidade afetada, especialmente o risco de empobrecimento de uma população que estava em situação de vulnerabilidade.
Requisitos específicos para um plano de reassentamento final	O Banco **descumpriu os** requisitos de um plano de reassentamento final ao validar o PIAS como tal sem que cumprisse todos os requisitos estabelecidos na OP-710.
Perturbar ao mínimo à população afetada	O Banco **descumpriu** a OP-710 ao não ter assegurado que as famílias do Banhado fossem atendidas no âmbito do plano de reassentamento de forma adequada e equitativa em um prazo razoavelmente breve e em conformidade com sua situação de vulnerabilidade. O MICI constatou nesta investigação que as condições de vida no Banhado se deterioraram ao longo dos nove anos de participação do BID no reassentamento.
OP-703 Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas	
Diretiva B.3 Pré-Avaliação e Classificação	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.3 ao considerar como impactos localizados e de curto prazo aqueles gerados pelo Programa que incluía, entre outros componentes e subcomponentes, a construção de duas obras viárias de grande porte, uma delas nas margens de uma área natural protegida de cerca de 11.000 hectares e que requeria também o reassentamento de aproximadamente 700 famílias, das quais cerca de 300 estavam em situação de vulnerabilidade; não constatou a existência de medidas de mitigação efetivas para os impactos concretos que gerariam esses componentes.
Diretiva B.5 Requisitos de avaliação ambiental	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.5 por não ter exigido a totalidade das avaliações ambientais requeridas para o Programa na oportunidade estabelecida por esta Diretiva, que permitiram estabelecer em tempo e forma seus impactos específicos e desenvolver medidas de mitigação adequadas.
Diretiva B.6 Consultas	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.6 por não se ter assegurado de que se tinha levado a cabo um processo de consulta com as partes afetadas na forma e oportunidade estabelecidas por esta Diretiva para levar em consideração os seus pontos de vista sobre o Programa e o curso de ação proposto para isso.
Diretiva B.1 Políticas do Banco	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.1 por ter financiado uma operação que não cumpria as Diretivas B.3, B.5 e B.6 da OP-703, nem era coerente com diversas disposições da OP-710 e da OP-102 (em suas versões de 2006 e 2010).
OP-102 sobre Divulgação e Acesso à informação (2006 e 2010)	
OP-102 de 2006	O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2006 uma vez que não publicou em tempo todos os documentos de divulgação obrigatória estabelecidos por essa política.
OP-102 de 2010	O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2010 ao não publicar o EIA e o RIMA da Via do Banhado, documentos que não se enquadram em nenhuma das exceções de divulgação da OP-102 e que deviam ter sido divulgados pelo Banco em cumprimento do princípio de máximo acesso à informação.

Como pontos a ressaltar da investigação, o MICI considera que o Banco se equivocou ao categorizar o Programa como Categoria “B” sob a OP-703 e que o mesmo deveria ter sido

catalogado como Categoria “A”. A Categoria “B” aplica-se às operações com impactos localizados e de curto prazo, para os quais se dispõe de medidas de mitigação eficazes. Neste caso, o Programa estava constituído por múltiplas atividades e intervenções, algumas com o potencial de gerar impactos ambientais e sociais negativos significativos em termos de magnitude e duração. Entre os fatores que o MICI considerou que qualificariam o Programa como operação de Categoria “A” destacam-se:

i. A construção de duas grandes vias, uma na margem de uma área natural protegida de mais de 11.000 hectares, que envolvia possíveis impactos irreversíveis relacionados com a construção e a operação no longo prazo de uma obra significativa em uma área ambientalmente sensível.

ii. A localização de dois trechos da Via do Banhado em áreas reconhecidas por serem habitadas por populações em situação de vulnerabilidade e de baixa renda com o potencial de exercer impacto em maior medida sobre estas populações locais, em sua saúde e segurança, entre outros aspectos.

iii. A necessidade de relocar mais de 700 famílias para todo o Programa, entre as quais estavam cerca de 300 famílias da comunidade do Banhado, uma comunidade antiga (que data de 1930) cuja maioria de seus membros reside lá há décadas e é constituída por uma população em situação de vulnerabilidade.

Na opinião do MICI, esta variedade de impactos negativos, que foram de conhecimento do Banco[10] no processo de categorização do Programa, não cumpriam em sentido estrito a descrição de impactos localizados e de curto prazo estabelecida na OP-703 para operações da Categoria “B”. É importante destacar que a categorização incide diretamente no processo de avaliação de riscos ambientais e sociais a seguir em conformidade com as Políticas do Banco, tanto em termos dos requisitos no processo de preparação como na etapa de implementação. Portanto, uma classificação incorreta tem ramificações no desenvolvimento da operação e traz consigo a possibilidade de debilitar a sustentabilidade ambiental e social de uma operação.

Além disso, o MICI constatou que o plano de reassentamento – o PIAS elaborado em 2008 e mencionado na Proposta de Empréstimo – não cumpria os requisitos de um plano de reassentamento final segundo a OP-710, uma vez que, entre outros aspectos, (i) não contava com opções de indenização e reabilitação definidas que refletissem as necessidades da comunidade afetada; (ii) não contava com um cálculo razoavelmente exato do número de pessoas sujeitas a cada opção ou uma combinação delas; (iii) não avaliava os riscos de empobrecimento dessa população, a fim de desenvolver medidas de indenização e reabilitação adequadas, embora se tenha identificado no Programa que se tratava de uma comunidade “extremamente pobre”, com altos índices de analfabetismo e risco de sofrer desemprego e subemprego; (iv) não tinha um calendário de execução das atividades de reassentamento; (v) não previa nenhum tipo de mecanismo para a solução de controvérsias; e (vi) não incluía

[10] Ver Proposta de Empréstimo parágrafos 2.5 e 2.6.

disposições para acordos de supervisão participativa. Ademais, apesar do requisito da OP-710 de que todo plano de reassentamento final deveria incluir um orçamento final financiado no âmbito do orçamento global do projeto, no documento principal do PIAS não há um orçamento final nem está mencionado o orçamento global do Programa.

Por outro lado, o MICI considera que o Banco omitiu verificar se a comunidade afetada teve oportunidade de ser consultada e de participar da formulação do próprio plano de reassentamento, segundo requer a OP-710. O MICI constatou que o PIAS fora elaborado sem participação alguma da comunidade, além de contatos anteriores de aproximação a alguns líderes por parte de assistentes sociais da Prefeitura. É importante destacar que a participação e consulta com a comunidade afetada são requeridas para que o plano seja ajustado com base nas opiniões devidamente informadas das pessoas afetadas e assim assegurar que as opções de indenização e reabilitação atendam às suas necessidades.

Na etapa de execução do Programa, na qual se realizaram atividades para ajustar o plano de reassentamento sem que este finalmente fosse implementado, o MICI constatou que o Banco descumpriu a OP-710 por não ter observado o princípio diretor da política de perturbar ao mínimo o modo de vida da população afetada pelo reassentamento. Neste caso, as famílias da comunidade do Banhado, conscientes de que estava previsto seu reassentamento desde 2002 quando foi feito o primeiro cadastro da comunidade, permaneceram em um estado de incerteza sem concretização a respeito de sua situação e do processo de reassentamento que iria afetá-las. Enquanto isso, sua qualidade de vida estava alquebrada ao longo dos nove anos de envolvimento do BID no reassentamento, como resultado do estado de "congelamento"[11], manutenção na zona dos entulhos de casas derrubadas e o encerramento dos serviços sociais de que aproveitavam no Banhado.

No tocante à OP-703, o MICI observou que se repetiram deficiências nos processos de consulta com relação à Via do Banhado e ao Programa como um todo. Em sua Diretiva B.6 a OP-703 estabelece que no caso de projetos da Categoria "B" deverão ser consultadas as pessoas afetadas pelo menos uma vez como parte da avaliação ambiental, preferentemente na preparação ou revisão do PGAS. O MICI não encontrou evidência de que efetivamente tivessem sido feitas consultas no âmbito da preparação do Programa, nem sobre o Programa como um todo, nem especificamente sobre o componente da Via do Banhado no tempo e na forma requeridos pela OP-703. De modo concreto, quanto à Via do Banhado, embora tivessem sido realizadas duas audiências públicas em conformidade com a legislação brasileira em junho de 2015, o MICI verificou que estas não cumprem o alcance de consultas nem a temporalidade estabelecidos na OP-703. Esta determinação deve-se ao fato de se tratar de um processo de natureza informativa e como tal não é equiparável ao exercício de consulta como está definido na Diretiva B.6 e, por outro lado, porque transcorreram sete anos depois do prazo estabelecido por essa diretiva para realizar consultas em operações da Categoria "B".

[11] Um "congelamento" tem a finalidade de evitar a afluência de novos habitantes e/ou edificações na área e se realiza mediante a marcação das casas (marcando a casa por fora com o respectivo número do cadastro), a colocação de cartazes anunciando que a área está congelada e o monitoramento periódico por parte de fiscais.

No tocante às avaliações ambientais requeridas para o Programa, o MICI destaca que, segundo a Diretiva B.5, o Banco deve requerer que o mutuário prepare as avaliações necessárias para considerar os potenciais impactos e riscos ambientais, sociais e de saúde e segurança associados à operação e indicar as medidas previstas para controlar esses riscos e impactos. Tais avaliações ambientais devem estar prontas na etapa de preparação de um projeto a fim de que a aprovação da operação por parte do Banco considere a qualidade do processo e a documentação destas. Neste caso, o MICI achou que a Operação contou somente com uma análise ambiental genérica para o Programa como um todo, o chamado RAA, na etapa de preparação, com o que se chegou a aprovar a Operação. O RAA basicamente continha, entre outros aspectos, uma identificação dos principais problemas ambientais locais associados às intervenções propostas pelo Programa e dos impactos ambientais previsíveis, bem como uma descrição das características dos processos de licenciamento ambiental do Brasil. Não obstante, o MICI considera que o RAA não apresenta um detalhe dos impactos e riscos ambientais e sociais concretos associados à Via do Banhado, de maneira que não permite saber se já se contava com medidas de mitigação adequadas. Além disso, o RAA e outros documentos contemporâneos desta etapa reconheceram amplamente a necessidade de um EIA-RIMA para a Via do Banhado, não só porque a via requeria a obtenção de um licenciamento ambiental conforme a legislação nacional, mas também porque o EIA-RIMA permitiria levar a cabo um estudo abrangente e profundo para determinar os impactos desta obra. Entre outros aspectos, o EIA-RIMA estabeleceria as alternativas de localização e o traçado da via, o desenho dos sistemas de drenagem e os impactos mais definitivos da obra, aspectos fundamentais para estabelecer a viabilidade e sustentabilidade ambiental e social de uma obra principal do Programa. O MICI destaca que a OP-703 é clara ao estabelecer que o Banco deve requerer qualquer avaliação ambiental necessária para garantir que a operação seja aprovada com informação completa que permita ao Banco assegurar a viabilidade do projeto e que sirva para minimizar os impactos negativos e os riscos da operação. Adiar este estudo-chave para a etapa pós-aprovação da Operação é um claro descumprimento da política neste sentido.

Quanto ao cumprimento da Política de Disponibilidade de Informação (OP-102 de 2006), o MICI constatou em sua investigação que dos cinco documentos de divulgação obrigatória sob a Política, três deles não foram divulgados. Além disso, o MICI concluiu que o Banco omitiu a divulgação do plano de reassentamento do Programa. O plano de reassentamento, embora não faça parte da lista positiva de documentos a serem divulgados, constitui uma parte essencial do âmbito de análise sobre impactos e planos de gestão de uma atividade principal do Programa. O MICI destaca que a OP-102 de 2006 estabelece como princípio que “se não houver razões imperiosas para manter a confidencialidade, deverá ser disponibilizada ao público a informação pertinente ao Banco e às suas atividades, de acordo com esta política”. O MICI considera difícil estabelecer uma razão imperiosa para manter a confidencialidade de um plano de reassentamento que, por sua natureza e de acordo com os requisitos do Banco, principalmente a OP-710, deve ser elaborado em consulta com a população afetada e com a participação da mesma. A obrigação de consultar a respeito do plano de reassentamento implica divulgar seu conteúdo, a fim de que a população afetada tenha conhecimento do mesmo, forme uma opinião e faça comentários para contribuir para que seja melhorado e

atenda às suas necessidades no âmbito do reassentamento. Dito tudo isso, o MICI considera que o PIAS devia ter sido divulgado pelo Banco em conformidade com a OP-102 de 2006.

Quadro 2: Informações para Divulgação Relativa a Operações Com Garantia Soberana de conformidade com a OP-102 sobre Disponibilidade de Informação de 2006

Tipo de documento de natureza pública	Data-marco de divulgação sob a OP-102 de 2006	Nome do documento para o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-1160)	Idioma	Data de divulgação no site do Banco	Cumprimento da Política
Proposta de Empréstimo	Aprovação pelo Diretório da operação: *12 de maio de 2010*	Proposta de empréstimo para o "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos"	Espanhol (original); Inglês	Não divulgado	No
Documentos conceituais de projeto, perfis, abstratos ou memorandos de elegibilidade	Uma vez que tenham sido aprovados pela (ou enviados para informação da) Comissão de Administração pertinente: não *se conhece a data*	Perfil de Projeto (PP)	Espanhol	29 de outubro de 2007[12]	Não se pôde confirmar
Avaliações de impacto ambiental, avaliações ambientais, estratégicas ou outras análises ambientais	Antes da missão de análise: *11-19 de março de 2008*	Relatório de Avaliação Ambiental	Português	Não divulgado	No
Estratégia Ambiental e Social	Uma vez incorporadas as recomendações das comissões de CESI e de Empréstimos: *não se conhece a data*	Estratégia Ambiental e Social (EAS), incluída como anexo ao Perfil de Projeto	Espanhol	29 de outubro de 2007	Não se pôde confirmar
Relatório de Gestão Ambiental e Social	Uma vez que o Vice-Presidente Executivo haja dado seu visto bom para a distribuição da Proposta de Empréstimo à Diretoria: *não se conhece a data*	*Relatório de Gestão Ambiental e Social* (IGAS por suas siglas em espanhol)	Português	Não divulgado	No

Fonte: Elaboração própria com base em diversos documentos obtidos na investigação.

Além disso, alguns documentos do Programa foram produzidos depois da entrada em vigor da versão da OP-102 de 2010, aplicando-se, portanto, a esses documentos esta versão da política. O MICI constatou que o EIA e seu respectivo RIMA para a Via do Banhado foram

[12] Consta dos registros do Banco que o Perfil de Projeto foi aprovado pela Vice-Presidência de Países e publicado nesta data. O MICI não pôde confirmar se o documento passou por algum outro processo de aprovação de uma "comissão da administração" segundo especificado na OP-102 de 2006.

completados em maio de 2010; não obstante, não foram divulgados pelo BID. O MICI considera que estes documentos não se enquadram em nenhuma das 10 exceções de divulgação estabelecidas na OP-102 de 2010 e, portanto, em consideração ao princípio de máximo acesso à informação produzida ou recebida pelo Banco, este devia ter divulgado estes documentos.

E. Vinculação entre Danos Alegados e Descumprimento das POP

Em matéria de vinculação dos danos alegados pelos Solicitantes com os achados de descumprimento, o MICI considera que neste caso houve tantos danos atuais como danos potenciais, decorrentes do reassentamento previsto sob as condições e circunstâncias particulares nos anos de envolvimento do BID[13].

Quanto a danos atuais, o MICI constatou que o Banco não garantiu que haveria um processo de consulta de boa-fé com a população afetada sobre o Programa e seus componentes nem sobre o reassentamento como tal, em conformidade com o estipulado na Diretiva B.6 da OP-703 e na OP-710, respectivamente. O MICI considera que de fato isto gerou grande incerteza nos Solicitantes sobre seu futuro, uma vez que, desde a realização do primeiro cadastro em 2002, estavam cientes da possibilidade de em algum momento serem reassentados. Não obstante, nunca tiveram acesso à informação precisa sobre o plano de reassentamento nem sobre quando seria implementado. Neste sentido, a falta de um processo participativo sobre o Programa em geral e sobre o reassentamento e a construção da Via do Banhado em particular, impediu que as comunidades tivessem acesso à informação precisa e pertinente do Programa, bem como sobre a formulação e execução do plano de reassentamento, incluindo os planos de indenização e reabilitação previstos para eles. Além disso, foi-lhes negada a oportunidade de participar de forma efetiva das decisões relacionadas com sua vida, seu futuro e seu bem-estar socioeconômico. No tocante a estes pontos, o MICI considera que a grande incerteza e insegurança sobre o futuro sentida pelos residentes do Banhado ao longo dos nove anos de envolvimento do BID nos planos de reassentamento, sem atender-lhes de forma efetiva e em conformidade com as POP, constitui um dano moral vinculado ao descumprimento do Banco. Além disso, o fato de alguns moradores do Banhado terem sido reassentados por meio de programas habitacionais da Prefeitura – e não no âmbito do plano de reassentamento do Programa como estava previsto – implicou que estas pessoas não tiveram a oportunidade de ter acesso aos benefícios e proteções ambientais e sociais das POP do BID e, portanto, não se ofereceu a eles uma escolha informada de opções de reassentamento adequadas com base em suas necessidades.

Por outro lado, o encerramento de alguns serviços antes disponíveis para a comunidade; a falta de serviços públicos; o congelamento da área, aplicado em intervalos nos anos de envolvimento do BID nos quais não se podiam fazer reparos nem obras de qualquer espécie nas casas; e o acúmulo de entulhos das casas demolidas em grande parte causaram impactos

[13] A Política do MICI estabelece que dano é "[q]ualquer perda ou prejuízo substancial e direto. O dano pode ter ocorrido ou ter probabilidade razoável de ocorrer no futuro."

reais e uma deterioração da qualidade de vida dos residentes do Banhado nestes anos. De modo especial o MICI destaca que o congelamento e a manutenção de entulhos na comunidade faziam parte de uma estratégia para evitar a entrada de novos moradores e/ou edificações na comunidade para assim não alterar os dados do cadastro, o que fazia parte do processo de reassentamento previsto no Programa e, portanto, está vinculado à Operação. O MICI considera que estas circunstâncias ocorreram na comunidade ao longo dos nove anos de envolvimento do BID no reassentamento e foram geradas, em parte, porque não foram atendidos de forma adequada em um prazo razoável em contravenção ao estabelecido pela OP-710.

No tocante a danos potenciais, o MICI considera que os descumprimentos identificados neste relatório, referentes à ausência de um plano de reassentamento que cumprisse plenamente os requisitos da OP-710, implicaram um dano potencial aos Solicitantes. A OP-710 estabelece critérios concretos que devem ser seguidos em qualquer suposição de reassentamento involuntário e cujo cumprimento gera a garantia de que o reassentamento implique o menor impacto negativo possível na comunidade. Por conseguinte, descumprimentos destes padrões aumentam o risco social e têm o potencial de causar impactos negativos que podem chegar a ser de natureza irreversível na vida das pessoas reassentadas involuntariamente no âmbito de uma operação financiada pelo Banco. Neste caso, o MICI considera que um eventual reassentamento de uma comunidade em situação de vulnerabilidade e com um contingente significativo da população em situação de extrema pobreza e em risco de empobrecimento, sem existir um plano de reassentamento em cumprimento da OP-710 – e especialmente sem estarem concretizadas opções de indenização e reabilitação adequadas às suas necessidades características – implicou a potencial geração de uma mudança no modo de vida das pessoas reassentadas e o risco de maior fragilização de sua situação de vulnerabilidade.

F. Recomendações

Levando em consideração os achados sobre o descumprimento das POP do MICI neste relatório e as particularidades do caso, especialmente o fato de se ter retirado do âmbito do Programa a atividade do reassentamento das famílias do Banhado e a construção da Via do Banhado e sendo um fato que o Banco já não participa do desenvolvimento destes componentes, o MICI submete à consideração da Diretoria Executiva as seguintes recomendações:

Recomendações Específicas do Caso

Este relatório indica que nem todos os documentos de divulgação obrigatória nos termos da OP-102 em sua versão anterior de 2006 e em sua versão atual de 2010 foram publicados no site do BID a tempo e na devida forma. Esta omissão foi destacada em diversas investigações do MICI no caso de operações do setor privado e agora esta investigação chegou a um achado homólogo para uma operação de setor público. É importante destacar que em uma revisão final do site do Banco em 31 de março de 2017 o MICI constatou que diversos documentos já tinham sido publicados, o que o MICI agradece e reconhece o fato de a Administração ter levado a cabo a divulgação de documentos que faltavam apesar de sua extemporaneidade.

Além disso, o MICI reconhece que a Administração está envidando esforços no sentido de fortalecer o cumprimento em matéria de divulgação da informação. No entanto, não deixamos de ressaltar a importância que reveste para as comunidades impactadas por operações do Grupo do BID poder contar oportunamente com informação clara e robusta sobre os impactos ambientais e sociais que experimentarão e a forma como o Grupo do BID se está empenhando em eliminar, mitigar ou compensar os mesmos. Nesta matéria é também relevante destacar que as comunidades impactadas da Região nem sempre têm a oportunidade de entender outros idiomas e, portanto, embora não seja um requisito da Política, seria pertinente que o Grupo do BID envidasse esforços no sentido de fazer sua divulgação no idioma do país em que se desenvolve a operação. Neste caso em particular, vários dos documentos agora já publicados estão em português, fato que também agradecemos à Administração.

Recomendação 1.	Publicar no site do Banco todos os documentos de divulgação obrigatória para o Programa, preferivelmente em português.

Neste caso, dado que os componentes objetos da queixa apresentada pelos Solicitantes foram eliminados do Programa, o MICI recomenda que o Banco informe a população, da maneira que considerar mais oportuna, que esses componentes já não são financiados por ele. Dessa maneira, o MICI considera que são reduzidos os riscos à reputação do BID que possam chegar a concretizar-se pelo fato de a população continuar vinculando ambos os componentes às Políticas Operacionais do Banco.

Recomendação 2.	Dar a conhecer à população, da forma que se considerar mais oportuna, que o reassentamento das famílias do Banhado e a construção da Via do Banhado já não estão sendo financiados pelo BID.

O MICI sugere, como parte do fortalecimento contínuo da observância das Políticas do Banco, divulgar este Relatório de Verificação da Observância ao pessoal do Banco, com especial enfoque nos responsáveis pela formulação, execução e supervisão de operações. Na opinião do MICI, seu conteúdo pode ajudar no êxito de futuros projetos vinculados ao financiamento de melhorias urbanas e também servir de ilustração nos seguintes aspectos específicos: aplicação das políticas em processos de reassentamento involuntário de populações em situação de vulnerabilidade; esquemas de validação da robustez de processos de consulta e participação do cidadão em conformidade com os padrões do Banco; consideração de aspectos como o impacto negativo que pode gerar o transcurso do tempo no êxito do projeto e os benefícios da geração de medidas de ação preventiva para premissas como mudanças de governo ou processos nacionais ou locais de aprovação dos projetos financiados pelo Banco.

Recomendação 3.	Divulgar este Relatório de Verificação da Observância ao pessoal do Banco, com especial enfoque nos funcionários envolvidos na formulação, execução e supervisão de operações.

Recomendações Gerais para o Banco

O MICI recomenda que o Banco explicite nas diretrizes relativas à Política de Acesso à Informação que os planos de reassentamento sejam de divulgação obrigatória, ao fazer parte do âmbito de avaliação de impacto ambiental e social das operações que o contemplem; e que também se esclareça a temporalidade requerida para a divulgação desses planos. Isso a fim de que os mesmos possam complementar os processos de consulta e participação informada da comunidade afetada sobre o reassentamento em conformidade com a OP-710.

Recomendação 4.	Explicitar nas diretrizes de aplicação da Política de Acesso à Informação o caráter obrigatório de divulgação pública dos planos de reassentamento em todas as operações que incluem reassentamento involuntário, bem como o requisito de temporalidade da divulgação dos mesmos.

Ante os potenciais impactos sociais adversos que atrasos significativos na execução de um programa podem gerar em uma comunidade a ser reassentada, o MICI recomenda que nos casos em que se evidencia esta situação, o Banco preveja necessidades e trabalhe com o órgão executor na implementação ativa de ações de mitigação que incluam, entre outras, a divulgação de informação atualizada oportuna às populações objeto do reassentamento e a atualização de diagnósticos e qualquer revisão e/ou reajuste aos planos de gestão de impacto e de reassentamento, entre outros, segundo necessário.

Recomendação 5.	Estabelecer, nos casos de atrasos significativos na execução de projetos que impliquem reassentamento, procedimentos claros para antecipar necessidades e implementar de maneira ativa ações de mitigação que incluam, entre outras, a divulgação de informações oportunas às populações objeto do reassentamento e a atualização de diagnósticos e qualquer revisão e/ou ajuste aos planos chaves de gestão ambiental e social da operação, conforme seja necessário.

No processo de gestão do caso, tanto na Fase de Consulta como na de Verificação da Observância, o MICI ouviu de diversos atores envolvidos no Programa e radicados no Brasil que não se contava com versões em português das POP, referindo-se especialmente à OP-710. O MICI considera que isto cria um obstáculo à observância das POP por parte das entidades responsáveis por executar as operações. Os funcionários envolvidos devem conhecer as POP para cumprir as obrigações contratuais assumidas com o Banco, mas não têm obrigação de conhecer outro idioma para isso. Além disso, partes afetadas por projetos e outros grupos de interesse veem diminuída a possibilidade de conhecer as salvaguardas ambientais e sociais que oferecem as POP do Banco em suas operações se não estiverem acessíveis no respectivo idioma. Portanto, o MICI recomenda que a Administração disponibilize ao público versões oficiais das POP nos quatro idiomas oficiais do Banco.

Recomendação 6.	Assegurar a disponibilidade e divulgação das POP nos quatro idiomas oficiais do Banco.

Por último, com base na experiência com este processo de investigação, o MICI recomenda que a Diretoria Executiva instrua a Administração a conceder ao MICI acesso irrestrito a todos os arquivos operacionais. O MICI considera que com isso o processo de investigação será mais eficiente, acarretará menos demoras e menor carga de trabalho para a Administração e para o próprio MICI. Isto é particularmente relevante dada a mudança de sistema de arquivamento que neste momento está realizando o Banco, cuja estrutura requer autorizações específicas de acesso e podendo implicar que o MICI não tenha acesso oportuno e holístico à documentação requerida para a gestão de um caso.

Recomendação 7.	Instruir a Administração a garantir o acesso rápido e direto do MICI a todos os arquivos operacionais pertinentes ao mandato do MICI.

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

A. Introdução

1.1 Em 10 de junho de 2011 o MICI recebeu uma Solicitação relativa ao "Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos", uma operação de empréstimo com garantia soberana aprovada pela Diretoria Executiva por meio de procedimento simplificado[14] em 12 de maio de 2010. O Programa trata de intervenções e projetos urbanos em diversos setores de investimento público na cidade de São José dos Campos, Estado de São Paulo, Brasil, que incluem, entre outros, a construção de duas vias novas, criação de espaços verdes, reassentamento de uma comunidade que mora em um assentamento irregular (favela) e atividades de desenvolvimento institucional municipal.

1.2 A Solicitação[15] foi apresentada pelo Senhor Cosme Vitor, da Central de Movimentos Populares, em representação de um grupo de habitantes da comunidade Jardim Nova Esperança (também conhecida como a comunidade do Banhado ou favela do Banhado) na cidade de São José dos Campos com o apoio da Marcha Mundial das Mulheres, do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares, do Movimento Ambientalista e da Defensoria Pública de São José dos Campos[16]. A Solicitação expunha o dano socioeconômico potencial que essas famílias poderiam sofrer em consequência do Programa, bem como impactos ambientais negativos que poderiam surgir.

1.3 A Solicitação foi recebida no período de vigência da Política de Estabelecimento do MICI (GN-1830-49), aprovada pela Diretoria Executiva em fevereiro de 2010. Em agosto de 2011 foi declarada admissível para a Fase de Consulta e abordada nessa Fase até 2015. Em 17 de dezembro de 2014 a Diretoria Executiva aprovou a nova Política do MICI e, em cumprimento do Plano de Transição aprovado em 4 de fevereiro de 2015, a partir dessa data a gestão da Solicitação foi conduzida de acordo com o disposto na nova Política do MICI[17]. No final de maio de 2015 os Solicitantes decidiram não continuar a participar do processo de diálogo da Fase de Consulta, devido a que naquele mesmo mês tinha sido convocada uma audiência pública sobre o estudo do impacto ambiental da Via do Banhado. Os Solicitantes então manifestaram que não era apropriado levar adiante o processo de licenciamento ambiental da obra, a qual requeria seu reassentamento prévio, sem que o plano de reassentamento já estivesse acordado

[14] Nos procedimentos simplificados do Banco os documentos são incluídos na agenda da Diretoria, sem consideração prévia na Comissão Geral. A pedido de qualquer Diretor Executivo por escrito à Secretaria, pelo menos com três dias úteis de antecedência à data da respectiva reunião, um documento submetido por procedimento simplificado poderá ser incluído na agenda pertinente da Comissão Geral para consideração.

[15] A Solicitação original está disponível no Registro Público do MICI ao qual se pode ter acesso por meio dos *links* eletrônicos constantes deste documento.

[16] Estas organizações têm apoiado a Central de Movimentos Populares e os Solicitantes no processamento da Solicitação junto ao MICI, especialmente na Fase de Verificação da Observância, em conformidade com o indicado ao MICI mediante e-mail de 28 de janeiro de 2017.

[17] Plano de Transição (MI-48-1), parágrafo 2.3.2.

com a população afetada. Considerando a natureza voluntária da Fase de Consulta, esta foi dada como concluída.

1.4 A pedido dos Solicitantes, em 14 de agosto de 2015 a Solicitação foi transferida para a Fase de Verificação da Observância. Uma vez estabelecida a estrutura de governança na Política atual, o MICI submeteu à consideração da Diretoria Executiva sua Recomendação para Realizar uma Verificação da Observância e Termos de Referência (MI-21-3). A Verificação da Observância foi aprovada pela Diretoria em 11 de maio de 2016. Em conformidade com a Política atual, foram identificados e contratados os senhores Philippe Hanna e Guillermo Tejeiro, membros da Roster de Peritos Independentes do MICI, para constituir o Painel de Investigação em meados de junho de 2016. O Painel foi presidido pela Sra. Arantxa Villanueva, Coordenadora da Fase de Verificação da Observância.

1.5 Este Relatório apresenta os achados da investigação realizada em conformidade com os Termos de Referência aprovados pela Diretoria Executiva. A equipe de Verificação da Observância do MICI é responsável pela elaboração deste relatório, resultante do trabalho da equipe do MICI e das contribuições dos peritos independentes. O Relatório tem por objetivo determinar, com base na evidência encontrada, se o Banco cumpriu seus POP ao elaborar e executar a referida Operação no tocante às alegações de dano e descumprimento mencionadas na Solicitação. No caso dos descumprimentos identificados, determina se causaram ou poderiam ter causado os danos atuais ou potenciais alegados pelos Solicitantes. Finalmente, o Relatório apresenta recomendações com o objetivo de fortalecer a observância das POP na formulação, preparação, implementação e supervisão de projetos financiados pelo Banco.

1.6 O Relatório estrutura-se da seguinte maneira: a Seção I oferece uma introdução geral ao processo, descreve o Programa, resume as alegações dos Solicitantes, oferece informação de contexto sobre a comunidade do Banhado e apresenta os antecedentes do Programa; a Seção II apresenta a participação do Banco no Programa, os achados da investigação e a determinação do MICI sobre o cumprimento das três POP analisadas; a Seção III inclui um resumo das conclusões gerais a respeito do cumprimento e sua vinculação com os danos alegados; e a Seção IV apresenta as recomendações do MICI como resultado dos achados. A Seção de anexos inclui os comentários da Administração à versão preliminar deste relatório, divulgada às Partes em 6 de janeiro de 2017 para que, em consonância com a Política, em um prazo máximo de 21 dias úteis enviem comentários por escrito para consideração do MICI[18].

[18] Este documento não inclui comentários dos Solicitantes, uma vez que estes informaram ao MICI estar de acordo com o conteúdo do documento e não ter comentários a respeito.

B. O Programa

1.7 O Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos é um empréstimo de investimento específico no montante de US$85.670.000 para o Município de São José dos Campos com garantia da República do Brasil[19]. O orçamento global do Programa elevava-se a US$178.026.000 incluindo a contrapartida[20]. O Órgão Executor é a Prefeitura de São José dos Campos. Como parte do processo de identificação do Banco, a Operação foi incluída no Relatório sobre os programas de empréstimo para 2008 e 2007[21] no âmbito da carteira de projetos que seria submetida à aprovação da Diretoria Executiva sob o procedimento simplificado em 2008. Em 12 de maio de 2010 o Programa foi aprovado pela Diretoria Executiva sob esse procedimento[22].

1.8 A finalidade do Programa é contribuir para o desenvolvimento sustentável do Município, visando a alcançar um maior equilíbrio em suas vertentes econômica, ambiental e social, mediante a melhoria e consolidação de sua infraestrutura física e de sua gestão urbana. O Programa consta de três componentes[23]:

a) **Melhorias urbano-ambientais**: para consolidar a integração entre o espaço urbano e o de preservação e melhorar a qualidade urbano-ambiental por meio do seguinte: (i) criação de até seis parques urbanos com aumento do índice de áreas verdes e proteção de permeabilidade do solo urbano; (ii) relocação de famílias que ocupam uma área de preservação ambiental (o Banhado) para melhorar suas condições habitacionais[24]; (iii) regularização de urbanizações clandestinas em que vivem famílias em condições infraestruturais precárias (aproximadamente 2.000 lotes) e o encaminhamento dos respectivos processos aos órgãos responsáveis para legalização; (iv) estabelecimento de até 21 pontos de entrega voluntária para reciclagem de resíduos de obras de construção e demolição; e (v) execução das obras de um canal aberto para drenagem de águas pluviais.

b) **Melhorias na mobilidade urbana**: mediante a estruturação de alguns corredores e trechos do sistema viário, descongestionando zonas problemáticas, aumentando a eficiência do transporte público, ampliando as ciclovias e melhorando a segurança do trânsito. O componente inclui: (i) obras de implantação de dois corredores viários (Banhado e Cambuí); (ii) construção de até 13 estações de conexão de ônibus; (iii) modernização do sistema de semáforos e do centro de controle de operações; (iv) desenvolvimento de um

---

19 Proposta de Empréstimo, Resumo do Projeto.
20 Proposta de Empréstimo, parágrafo 1.26. A contrapartida são os custos de projeto financiados pelo mutuário, conhecida como a contrapartida local ou contribuição local.
21 BID, Unidade de Acompanhamento da Carteira. *Relatório sobre os Programas de Empréstimo de 2008 e 2007 e Atualizações desses Programas*. Março de 2008. Documento GN-2477.
22 Relatório sobre a Validação do Perfil Operacional.
23 Proposta de Empréstimo, parágrafos 1.17 a 1.25.
24 O sublinhado é usado para ressaltar as atividades previstas no Programa motivo da Solicitação.

plano diretor de transporte urbano; e (v) realização de um estudo de alternativas para um sistema de transporte rápido de maciço.

c) **Fortalecimento institucional**: para apoiar o objetivo estratégico do governo municipal de aumentar a eficiência e a eficácia do setor público mediante aperfeiçoamento dos serviços públicos municipais, administração pública e gestão territorial. A estrutura deste componente inclui dois subcomponentes: (i) gestão da tecnologia da informação na administração municipal; e (ii) gestão cadastral e de serviços eletrônicos.

1.9 O Programa foi classificado como Categoria "B" de acordo com a OP-703[25] ao considerar que a Operação implicaria "riscos menores para a saúde e segurança das comunidades locais, decorrentes da infraestrutura ou do equipamento" e reconhecendo a existência de "impactos que levam ao reassentamento involuntário ou deslocamento econômico […] que são de natureza inferior".[26] A documentação do Programa estabeleceu como políticas aplicáveis a OP-710; a OP-703; e a OP-102[27].

1.10 Embora a Operação seja estruturada em três componentes principais e estes, por sua vez, constem de múltiplos subcomponentes, esta Verificação da Observância concentrar-se-á unicamente na análise dos subcomponentes vinculados aos temas propostos na Solicitação, ou seja, o reassentamento das famílias da comunidade do Banhado e a construção da Via do Banhado.

1.11 Neste sentido, em conformidade com a Proposta de Empréstimo, o reassentamento das aproximadamente 400 famílias do Banhado era necessário, dado que residiam em uma zona de preservação ambiental com riscos de inundação e condições sanitárias precárias[28]. O valor previsto para o reassentamento era de US$ 14,269 milhões, valor total a ser financiado pelo BID, constituindo aproximadamente 8% do total do financiamento do Programa[29]. O mesmo documento afirma que o reassentamento destas famílias, além de proporcionar-lhes melhores condições de vida, tornaria viável o estabelecimento do Parque do Banhado e a futura Via do Banhado, bem como permitiria a consolidação do perímetro urbano com o ambiental[30]. Por outro lado, a Via do Banhado foi estabelecido como um dos dois corredores viários de ligação da cidade, juntamente com a Via Cambuí (de 5,5 km e 9 km respectivamente)[31]. Em termos concretos, o corredor do Banhado implicava a conclusão do anel viário central e conectaria as regiões setentrional e ocidental da cidade[32]. O valor previsto para a

---

25 SSF.
26 SSF.
27 Relatório sobre o Filtro de Políticas de Salvaguardas Ambientais e RGAS.
28 Proposta de Empréstimo, parágrafo 1.20.
29 Plano de Execução do Programa (PEP), incluído como *link* na Proposta de Empréstimo, página ii.
30 Proposta de Empréstimo, parágrafo 2.8.
31 Contrato de empréstimo, pagina 2 do anexo único.
32 Proposta de Empréstimo, parágrafo 1.23.

construção da Via do Banhado era de US$ 28,127 milhões, constituindo aproximadamente 16% do total do financiamento do Programa[33].

1.12 Na etapa de execução a Operação apresentava vários atrasos em diversas frentes. Quanto ao reassentamento, um mês depois da entrada em vigor do Contrato de Empréstimo, [redacted][34]. Além disso, devido a eleições municipais em 2012, teve início um longo período de transição política e no início de 2013 houve mudança de administração municipal e outras mudanças em diversas secretarias da Prefeitura que tinham algum papel relacionado com o Programa. Nesta mesma linha, a Unidade de Gestão do Programa (UGP), uma unidade que trabalha para o Programa dentro da Prefeitura e cria vínculo direto entre o Gabinete da Prefeitura e as diversas secretarias da Prefeitura envolvidas no Programa, nem sempre funcionava plenamente em termos de pessoal. No tocante às duas maneiras incluídas no Programa – que constituíam grande parte dos investimentos a serem feitos – experimentaram atrasos que incidiram na execução do Programa. Por exemplo, em novembro de 2014, quando o Programa já estava em etapa de execução há mais de quatro anos, [redacted][35].

1.13 Finalmente, depois de transcorridos mais de cinco anos desde a aprovação do Programa, em 10 de junho de 2015 o Mutuário solicitou ao Banco retirar do financiamento do Programa a construção da Via do Banhado e o reassentamento das famílias da comunidade do Jardim Nova Esperança. Em conformidade com o supracitado, de acordo com a Administração, em novembro do mesmo ano o Mutuário apresentou ao Banco uma proposta de modificação do Programa mediante a qual solicitou que os recursos originalmente destinados ao reassentamento das famílias e às

[33] Plano de Execução do Programa (PEP), incluído como *link* na Proposta de Empréstimo, página ii.
[34] Programa de Estruturação Urbana-São José dos Campos (2323/OC-BR), Missão Inicial, 18-21 de outubro de 2011, Ayuda Memoria, párrafo 2.4 (a).
[35] Programa de Estructuración Urbana-São José dos Campos (2323/OC-BR), Missão Técnica, 24-25 de novembro de 2014, Ajuda-Memória, parágrafos 2.1, 2.2 y 2.6.

obras da Via do Banhado fossem designados para outras atividades[36]. A Alteração Contratual efetivando estas mudanças no Programa foi assinada entre o Mutuário e o BID em 2 de agosto de 2016[37]. Não obstante, até a vigência do prazo para desembolsos do Programa, somente se conseguiu desembolsar 41,63% dos recursos do programa.[38].

C. A Solicitação

1.14 Em 10 de junho de 2011 o Senhor Cosme Vitor, da Central de Movimentos Populares, enviou uma Solicitação ao MICI em representação de um grupo de habitantes da comunidade Jardim Nova Esperança, em São José dos Campos. A Solicitação contou com o apoio das seguintes entidades: Marcha Mundial de Mulheres, Centro Dandara de Promotoras Legais Populares, Movimento Ambientalista e Defensoria Pública de São José dos Campos[39].

1.15 Tanto em sua Solicitação como nas entrevistas realizadas durante a missão de investigação e no trâmite do caso em outras etapas do processo do MICI, os Solicitantes alegaram que o reassentamento previsto no Programa causaria uma deterioração considerável em suas condições de vida, uma vez que a única opção de reassentamento a eles oferecida não garantia suas condições atuais de subsistência. Por outro lado, afirmaram que no processo já teriam perdido acesso a serviços públicos que antes estavam ao alcance da comunidade. Além disso, alegaram que não foram devidamente consultados nem informados sobre os planos para o reassentamento e as opções de indenização e tampouco sobre a construção da futura Via do Banhado cujo traçado previa passar pela comunidade[40]. No capítulo sobre achados da investigação serão reproduzidas as alegações mais concretas nas seções referentes a diferentes temas objeto de análise.

D. Contexto da Área e da Comunidade do Banhado

1.16 A comunidade do Banhado é um bairro antigo da cidade de São José dos Campos que surgiu na década de 1930 sob um esquema de ocupação desordenada. Desde a época

---

[36] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafos 54-57.

[37] Contrato de Empréstimo 2323/OC-BR, Alteração Nº 1, 2 de agosto de 2016.

[38] [redacted] Ela também pode ser localizada no site do BID http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=BR-L1160.

[39] Supra nota de rodapé 16.

[40] Os Solicitantes também reclamaram que uma das razões para o reassentamento das famílias do Jardim Nova Esperança seria a implantação do Parque Natural Municipal do Banhado na atual localização da comunidade. Alegam que a criação deste Parque não foi devidamente discutida com a população em audiências públicas. Não obstante, dado que a criação do Parque Natural não faz parte da operação financiada pelo Banco, o MICI considera que este tema está fora de seu âmbito e, portanto, estabeleceu nos Termos de Referência para a investigação que não fará parte da investigação. Ver: Recomendação para Realizar uma Verificação da Observância e Termos de Referência para o caso BR-MICI006-2011, parágrafos 5.24-5.25.

do seu estabelecimento até hoje em dia há uma grande diversidade entre os residentes do Banhado. Alguns de seus habitantes provinham do campo e outros de cidades de estados brasileiros[41]. Seu crescimento foi potencializado por migrantes que vieram em busca de novas oportunidades, atraídos pela proximidade do centro da cidade que possibilitava acesso a trabalhos informais e a serviços públicos[42]. Alguns dos residentes do Banhado têm terras com propriedades agrícolas dentro da comunidade e cerca de 10% das famílias que vivem na zona participam de alguma produção agrícola e a mesma quantidade afirma criar pequenos animais. Dos dados obtidos em 2014, 109 cabeças de família declararam participar do mercado de trabalho formal, ao passo que 135 declararam participar do mercado de trabalho informal e 27 indicaram estar já aposentados[43]. Trata-se de uma comunidade antiga cuja maioria dos membros reside no Jardim Nova Esperança há mais de 10 anos e mais de 50% afirmam estar no bairro há mais de 20 anos[44].

1.17 Na atualização do cadastro socioeconômico da zona realizada em 2007 indicou-se que no Banhado viviam aproximadamente 399 famílias com uma população total de aproximadamente 1.440 pessoas. No diagnóstico socioeconômico realizado em 2014 o número atingiu 461 famílias aglutinado a 1.284 pessoas[45]. O IGAS para o Programa afirma que "a população da área é extremamente carente, o que justifica plenamente os investimentos a serem realizados"[46]. Esta informação é confirmada pelos dados coletados no cadastro socioeconômico mais recente[47] que caracteriza uma situação "de extrema vulnerabilidade da população residente hoje na área afetada pelo Programa. A quase totalidade dos moradores vive e trabalha em condições de quase absoluta precariedade". Do ponto de vista de sua distribuição, trata-se de uma população composta em sua maioria por jovens (aproximadamente 53% têm menos de 24 anos). Este diagnóstico constatou também que o nível de educação é, em geral, muito baixo e aproximadamente 79% dos chefes de família e respectivos cônjuges não são alfabetizados ou não completaram o ensino fundamental. Sobre o estado de ocupação dos imóveis, a grande maioria, cerca de 73% das casas, foi declarada como propriedade de seus ocupantes; mas apenas 12% declararam possuir algum tipo de documento comprobatório[48].

---

41 PIAS, Seção 3.2.

42 [redacted]

43 Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 13. Não se contava com informações sobre 190 famílias.

44 Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 5. Estes números coletados no cadastro de 2014 são semelhantes aos do cadastro de 2007, onde se constatou que 52% das famílias viviam na favela há mais de 20 anos. [redacted]

45 Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 junho 2014, página 2. É importante notar que de 2007 a 2014 128 famílias foram reassentadas por meio de outros programas habitacionais da Prefeitura, o que significa que houve uma reocupação por 190 novas famílias ao longo destes anos.

46 IGAS, anexo VI, seção VII, página 33.

47 Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014.

48 Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 18.

1.18 O Banhado situa-se em um vale ao lado da antiga Rede Ferroviária Central do Brasil e faz parte da planície aluvial do Rio Paraíba do Sul. A comunidade está colada ao centro da cidade e muitos moradores e Solicitantes ressaltam a importância de poder ir a pé ao centro para ter acesso a oportunidades de trabalho e serviços sociais. Na grande maioria as moradias do Banhado compõem-se do que é caracterizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística como um “aglomerado subnormal”. Não há esgoto e as águas residuais são despejadas nos canais e valetas que às vezes estão entulhados de lixo, contaminando a água e o solo e transformando-se em viveiros de mosquitos e outros vetores de doenças e pragas que afetam a agricultura, contribuindo para criar uma situação altamente insalubre. Dada sua localização em um vale, as famílias sofrem enchentes na época de chuvas que afetam vielas e moradias nas áreas baixas[49].

Mapa da área do Banhado com o trajeto previsto para a Via do Banhado (em amarelo). O Jardim Nova Esperança, está marcado em cinzento claro à esquerda e o centro da cidade está marcado em roxo claro à direita.
Fonte: RIMA

[49] Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 7.

Residentes queimam seu lixo devido à falta de serviços de coleta; águas residuais correm pelas valetas.
Fonte: MICI

E. El Municipio de São José dos Campos y su Política Habitacional

1.19 O Município de São José dos Campos tem uma longa trajetória de remoção de favelas para reassentar seus habitantes em melhores condições de moradia. Em 1999 o Município adotou uma Política Habitacional que prioriza o tratamento das favelas e a regularização dos assentamentos clandestinos e, por meio do seu Programa Habitacional de Desfavelização, elaborou cadastros de famílias, congelamentos[50] das áreas e reassentamentos e/ou urbanizações de favelas ao longo de muitos anos. De 1999 a 2008 o Município removeu quinze favelas e urbanizou outras duas, atendendo de maneira direta a cerca de 7.000 habitantes. Em conformidade com o IGAS, no momento da identificação do Programa o Banhado era o último núcleo restante de "subnormalidade" habitacional na zona urbana da cidade[51].

1.20 O reassentamento do Banhado estava planejado há muito tempo antes de ser financiado pelo Banco. A área do Banhado foi cadastrada por meio de um levantamento socioeconômico realizado em 2002 por trabalhadores sociais da Prefeitura. Depois que foi realizado o cadastro, a área foi congelada conforme os procedimentos locais para comunidades a serem reassentadas, e passou a ser monitorada por fiscais da Secretaria de Obras e Habitação a fim de assegurar que o estado de congelamento fosse mantido e não fosse construída nenhuma nova estrutura. Dentro desse processo as casas foram marcadas por fora com o respectivo número constante do cadastro[52].

---

[50] O "congelamento" tem como objetivo evitar a afluência de novos habitantes e/ou edificações na área e é realizado por meio da colocação do selo cadastral nas casas (marcando a casa por fora com o seu número correspondente no cadastro), colocação de cartazes anunciando que a área está congelada e monitoramento periódico por fiscais.

[51] IGAS, páginas 30 e 31.

[52] PIAS, páginas 15 e16.

Cartaz na entrada da comunidade do Banhado indicando "Área congelada em 10 de agosto de 2002, proibida a venda e construção de novas moradias". Fonte: PIAS

Exemplo de "congelamento" de uma casa, marcada com o seu número correspondente no cadastro.
Fonte: PIAS.

1.21 A área do Banhado está situada em uma zona regularizada por várias leis ambientais. Assim, em 1984 foi declarada Área de Proteção Ambiental pela Lei Municipal Nº 2792/84 e posteriormente pela Lei Estadual Nº 11.262/02. Em junho de 2012 o Parque Natural Municipal do Banhado foi criado por meio da Lei Nº 8756/12 que transformou parte da zona em Unidade de Conservação de Proteção Integral[53].

53 [redacted]

1.22 Esta determinação data de 2006 quando foi aprovada a proposta da Prefeitura de implantar um novo Parque Natural Municipal no Banhado, transformando assim o APA municipal em uma unidade de conservação. Estava previsto que o parque fosse financiado com recursos fornecidos pela Petrobrás como compensação ambiental pela ampliação e modernização da Refinaria Henrique Lage situada em São José dos Campos. Como condição para receber os recursos de Petrobrás determinou-se que a Prefeitura teria de desocupar a zona e criar o parque. Finalmente, em 2012, por meio da Lei Nº 8756/2012, foi criado o Parque Natural Municipal do Banhado[54].

II. A INVESTIGAÇÃO

2.1 A Diretoria Executiva do Banco aprovou[55] a Recomendação do MICI para realizar uma Verificação da Observância da Operação, cujos termos de referência visam a determinar o cumprimento ou não por parte do Banco das Políticas OP-710, OP-703 e OP-102 no âmbito da Operação 2323/OC-BR, bem como a potencial vinculação de qualquer descumprimento identificado com o dano alegado pelos Solicitantes[56].

2.2 A investigação foi feita de acordo com o disposto na Política do MICI, aprovada em 17 de dezembro de 2014 pela Diretoria Executiva em conformidade com o estipulado no Plano de Transição aprovado em 4 de fevereiro de 2015 por este órgão. O período de investigação estendeu-se de junho a dezembro de 2016. A investigação foi realizada por um Painel constituído pela Coordenadora da Fase de Verificação da Observância Arantxa Villanueva, atuando como Presidente, e pelos peritos independentes Philippe Hanna, do Brasil, e Guillermo Tejeiro, da Colômbia. No processo contaram com o apoio da Oficial de Caso Ashley Morse, e Ione Jezler, consultora local.

2.3 Em conformidade com a seção 43 da Política do MICI, o processo de verificação prevê uma duração de seis meses. Portanto, no início de janeiro de 2017 o MICI remeteu aos Solicitantes e à Administração do Banco a versão preliminar do relatório para os respectivos comentários[57]. Os Solicitantes indicaram não terem comentários, ao passo que os comentários da Administração estão disponibilizados no Anexo I deste documento.

2.4 A investigação envolveu um estudo detalhado dos documentos do Banco relacionados com o Programa, entrevistas ao pessoal do Banco na Sede e no Escritório da

---

[54] Lei Nº 8756, de 28/06/2012 que cria o Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB) e prevê outros dispositivos.

[55] Relatório do Presidente da Comissão de Políticas e Avaliação sobre a reunião para considerar a Recomendação de Verificação da Observância e Termos de Referência para o empréstimo 2323/OC-BR do "Programa de Estrutura Urbana de São José dos Campos" (Documento MI-21-3) do MICI http://www.iadb.org/document.cfm?id=40287758

[56] Recomendação para Realizar uma Verificação da Observância e Termos de Referência para o caso BR-MICI006-2011 (MI-21-3).

[57] O MICI concluiu a investigação em meados de dezembro. Não obstante, foi preciso traduzir em português a versão preliminar do relatório, o que requereu tempo adicional.

Representação do BID no Brasil, bem como a revisão de outra documentação relevante sobre o caso, tanto de caráter interno como externo ao Banco[58]. Além disso, a equipe de investigação realizou uma missão a São José dos Campos de 26 a 30 de julho de 2016. A missão incluiu visitas a áreas relacionadas com o Programa, tais como o Jardim Nova Esperança e um dos conjuntos habitacionais onde alguns residentes da comunidade do Banhado já tinham sido reassentados por meio de outros programas habitacionais oferecidos pela Prefeitura. Durante a missão também foram realizadas reuniões com os Solicitantes, seus representantes e grupos de interesse vinculados ao desenvolvimento da Via do Banhado, bem como com funcionários de diferentes áreas da Prefeitura, funcionários públicos municipais e estaduais com alguma participação ou perspectivas pertinentes à investigação e, por último, com uma firma de consultoria encarregada da elaboração de alguns dos estudos sobre impacto ambiental para o Programa[59].

A. Participação do Banco

2.5 A participação do Banco no Programa começou em 2007. No Quadro 3 figura uma cronologia das principais ações do Banco (em negro) a partir de 2007 e até agosto de 2016, momento em que o Mutuário e o BID assinaram a Alteração Contratual, retirando do Programa o reassentamento e a Via do Banhado. Além disso, incluem-se outros eventos relacionados com o Programa que têm uma vinculação com os temas propostos pelos Solicitantes na Solicitação (em azul).

Quadro 3: Cronologia de Eventos 2002–2016[60]

2002	
10 de agosto	Primeiro cadastro socioeconômico das famílias do Banhado de 2002 e congelamento da área.
2007	
21 de janeiro	O BID contrata um consultor para ajudar na preparação de aspectos do reassentamento, inclusive na revisão do PIAS segundo os padrões da OP-710.
10 de agosto	O Programa entra no inventário de projetos do BID.
17-21 de setembro	A Equipe do Projeto realiza a Missão de Identificação.
28 de setembro	São concluídos o Filtro de Políticas de Salvaguardas Ambientais e Sociais e o Formulário de Análise de Salvaguardas Ambientais e Sociais.
20 de outubro	Realiza-se a reunião de ESR.
29 de outubro	O Perfil do Projeto é aprovado pela Vice-Presidência de Países.
Novembro	Atualização do cadastro socioeconômico das famílias do Banhado e novo congelamento da área.
2008	
11-19 de março	Missão de Análise do Banco.
Abril	Conclui-se o PIAS.

[58] A bibliografia, que pode ser consultada na seção de *links* deste documento, apresenta a lista completa de documentação consultada no âmbito da investigação.

[59] Na seção de *links* pode-se ter acesso a uma lista das reuniões realizadas pela equipe de investigação.

[60] Não se incluiu na tabela o IGAS, porque o documento não está datado e o MICI não recebeu confirmação da data de sua finalização.

Abril	Conclui-se a versão final do RAA.
14 de abril	A operação passa pelo processo de Revisão do Impacto Ambiental e Social (ESR) do Banco.
25 de abril	A POD é aprovada pela Vice-Presidência de Setores.
2010	
27 de abril	Conclui-se a Proposta de Empréstimo para o Programa.
12 de maio	**A Diretoria Executiva aprova o Programa por procedimento simplificado.**
2011	
10 de junho	O MICI recebe a reclamação dos Solicitantes.
18 de agosto	**É assinado o Contrato de Empréstimo 2323/OC-BR.**
18-21 de outubro	Missão de Arranque do BID [redacted]
Outubro	O BID contrata uma consultora para apoiar a Prefeitura na revisão técnica do reassentamento involuntário e na elaboração de um plano de reassentamento.
2012	
10 de janeiro	Realiza-se o primeiro desembolso.
Outubro	Eleições municipais resultam na mudança da administração da Prefeitura.
2013	
1 de janeiro	O novo Prefeito toma posse.
31 de janeiro	A consultora contratada pelo BID conclui a décima primeira versão do Plano de Reassentamento, a qual é encaminhada à unidade de ESG do BID para comentários.
2014	
11 e 12 de janeiro	A Prefeitura elabora um novo cadastro socioeconômico das famílias do Banhado com o apoio da Fase de Consulta do MICI.
Março	A Prefeitura contrata um consultor para fazer o diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado e preparar um novo plano de reassentamento.
9 de junho	Emissão do Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado.
2015	
Maio	A Prefeitura anuncia a realização de audiências públicas relativas ao EIA para a Via do Banhado.
18 de maio	Os Solicitantes decidem não continuar participando do processo de diálogo da Fase de Consulta do MICI e pedem que sua Solicitação seja transferida para a Fase de Verificação da Observância.
Final de maio	O consultor contratado pela Prefeitura lhe apresenta uma versão preliminar do Plano de Reassentamento.
Junho	O Mutuário solicita à Administração que sejam eliminadas do Programa as atividades de reassentamento e de implementação da Via do Banhado.
9 e 10 de junho	Realizam-se audiências públicas sobre a construção da Via do Banhado como parte dos requisitos de licenciamento ambiental.
2016	
2 de agosto	O Mutuário e o BID assinam a Alteração Contratual retirando do Programa, entre outras modificações, o reassentamento e a Via do Banhado.

Fonte: Elaboração própria com base em vários documentos obtidos durante a investigação.

B. Achados da Investigação

2.6 Esta seção apresenta os achados da investigação realizada pelo MICI com base nos Termos de Referência aprovados pela Diretoria Executiva. Figuram, a seguir, três subseções sobre a análise das POP pertinentes a esta investigação: OP-710, OP-703 e OP-102. Em cada subseção o MICI apresentará as alegações relevantes dos Solicitantes, os requisitos específicos da Política Operacional, uma análise dos fatos encontrados e a respectiva determinação de cumprimento.

1. No tocante à Política de Reassentamento Involuntário (OP-710)

a. Alegações dos Solicitantes

2.7 Os Solicitantes alegam uma preocupação geral no tocante ao reassentamento e impactos que este geraria em sua vida. Enfatizam a falta de informação e participação, o que os manteve na incerteza ao longo dos anos sem saber os impactos que isso terá em sua forma de vida. Especificamente alegam o seguinte:

i. Os residentes do Banhado nunca foram consultados sobre o reassentamento previsto no Programa. Indicam que não foram informados sobre os motivos do reassentamento nem as opções de moradia e que em nenhum momento tiveram conhecimento da existência de um plano de reassentamento, nem oportunidade de participar da elaboração do mesmo, caso existisse.

ii. A única opção de reassentamento a eles oferecida foi em apartamentos de conjuntos habitacionais distantes. Não obstante, alegam que estão acostumados a viver em casas individuais, alguns em terreno próprio que lhes produz sustento (alguns se dedicam à agricultura ou à pecuária, ao passo que outros têm negócio próprio na moradia). Afirmam também que a relocação implicaria estar distante do centro da cidade, em zonas sem infraestrutura adequada, tais como serviços sociais, acesso a escolas e creches e opções de transporte. Além disso, os Solicitantes temem ter de assumir novas despesas de aquisição de uma moradia em um conjunto habitacional, bem como despesas correlatas, tais como serviços de eletricidade, água e transporte, o que agravaria sua situação de vulnerabilidade. Afirmam terem maiores possibilidades de manter e/ou conseguir emprego, tanto no setor informal como formal, vivendo no centro da cidade e que, ao se mudarem para a periferia implicaria o risco de ficarem desempregados.

iii. Têm sofrido e sofrem atualmente diversos impactos devido ao abandono da área e da comunidade do Banhado por parte do poder público. Assinalam que se trata de uma estratégia para pressioná-los a saírem da zona. Neste sentido, afirmam que os entulhos causados pela demolição de casas de famílias que optaram por se relocarem por meio de outros programas habitacionais oferecidos pela Prefeitura e que permanecem na zona para evitar novas construções, atraem pragas e outros problemas de insalubridade e são um perigo, especialmente para as crianças. Indicam também que determinados serviços públicos, antes disponibilizados à comunidade – tais como um núcleo

de educação infantil, uma unidade de FUNDHAS[61] e uma sala de atendimento odontológico – foram terminados pela Prefeitura sem aviso prévio à comunidade.

b. Considerações prévias sobre a análise da OP-710

2.8 A Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) foi aprovada pela Diretoria Executiva em julho de 1998 e é uma das políticas de salvaguarda mais antigas em vigência do Banco. O objetivo da OP-710 é "minimizar alterações prejudiciais no modo de vida das pessoas que vivem na zona de influência do projeto, evitando ou diminuindo a necessidade de deslocamento físico e assegurando que, caso seja necessário o deslocamento, as pessoas sejam tratadas de maneira equitativa"[62].

2.9 As diretrizes do Banco sobre reassentamento involuntário reconhecem que isso "pode ter consequências traumáticas para a vida" das pessoas deslocadas, uma vez que "constitui uma ruptura repentina da continuidade do tecido social e pode ter como resultado o empobrecimento da população relocada". Acrescentam que "às dificuldades que implica o deslocamento de grupos sociais unem-se as decorrentes de seu reassentamento em novos lugares e o restabelecimento de sistemas econômicos e sociais sustentáveis"[63].

2.10 A ferramenta principal para abordar os riscos e dificuldades associados a um reassentamento, segundo a OP-710, é a preparação oportuna de um plano de reassentamento que: (i) leve em conta os pontos de vista das pessoas afetadas; (ii) represente uma análise rigorosa da realidade socioeconômica da população que terá de ser reassentada; (iii) indique quais serão as opções da nova moradia e as oportunidades de emprego e serviços que possam ser oferecidos a cada pessoa; e (iv) estabeleça como se espera que as pessoas afetadas recuperem e inclusive melhorem seus padrões de vida na nova localização[64].

2.11 Neste sentido, no âmbito da OP-710 é de se esperar que na preparação de um projeto que inclua reassentamento se deve iniciar o contato e a consulta com as comunidades afetadas e coligir todas as informações de base necessárias sobre as pessoas a serem reassentadas, a fim de definir os critérios de qualificação e os requisitos de indenização e reabilitação. Deve-se preparar tanto um plano de reassentamento preliminar para consulta às comunidades afetadas como um plano final. O plano de reassentamento final é a coroação de todo o trabalho de preparação de um reassentamento, no qual devem estar refletidos os resultados da consulta e as disposições finais para o reassentamento.

---

[61] A Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS) é uma instituição sem fins lucrativos sediada em São José dos Campos que presta serviços de atendimento social a jovens de 6 a 18 anos de idade em situação de risco e vulnerabilidade social. Hoje em dia há 19 unidades da FUNDHAS em São José dos Campos.

[62] OP-710, Seção II. Objetivo.

[63] Reassentamento involuntário nos projetos do BID: Princípios e Diretrizes, novembro de 1999, Seção I. Política e Objetivos.

[64] OP-710, Seção IV, tema 2 e Seção V, parágrafos 1, 2 e 3.

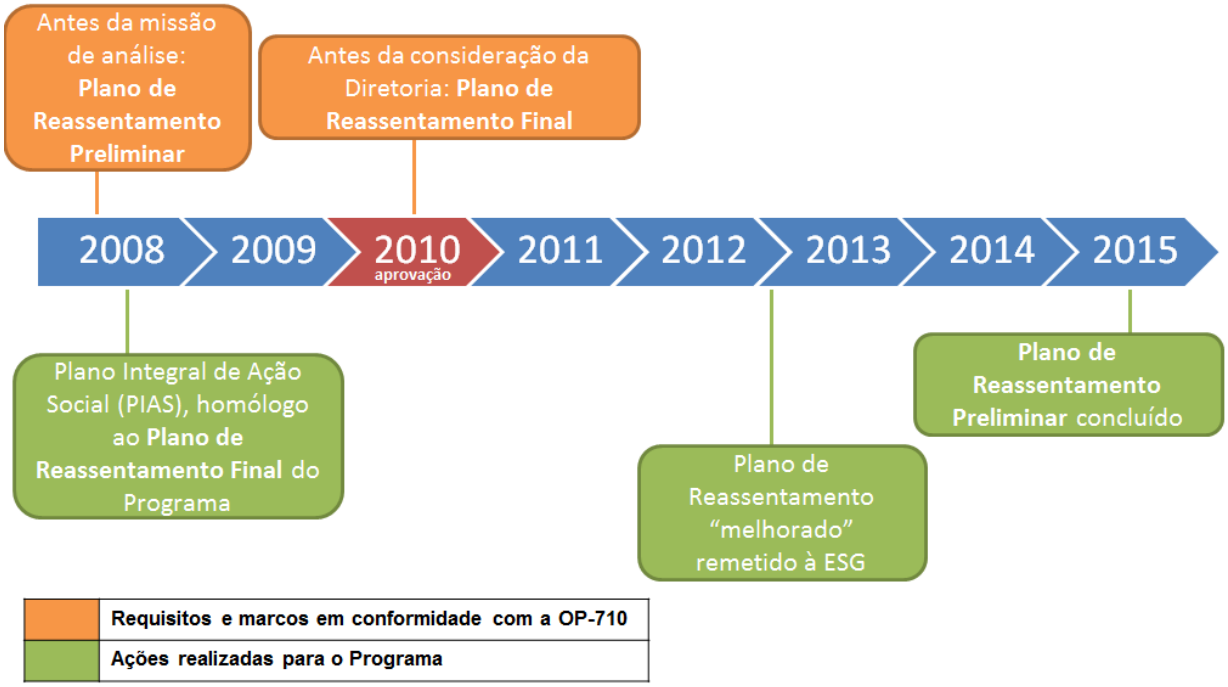
2.12 Além disso, a OP-710 prevê que na etapa de execução de um programa deve ser feito um trabalho de acompanhamento e avaliação do componente de reassentamento para verificar que se está cumprindo o disposto no plano e assim assegurar que sejam mantidas ou melhoradas as condições socioeconômicas das pessoas reassentadas.

2.13 Neste caso, o MICI constatou que no âmbito do Programa há diversos planos de reassentamento produzidos em diferentes momentos ao longo da duração da Operação. No entanto, é importante destacar que no momento da aprovação do Programa tanto a Proposta de Empréstimo como o IGAS e outros documentos estipulavam que o PIAS, concluído em abril de 2008, era o plano de reassentamento final do Programa e que, de acordo com a Administração, cumpria todos os requisitos de um plano de reassentamento segundo a OP-710[65]. A Figura 1 mostra os diversos planos produzidos ao longo das etapas de preparação e execução do Programa até o fim de 2015.

2.14 Não obstante e embora o PIAS tenha sido validado pelo Banco e o documento não indique que requeria desenvolvimento posterior de seu conteúdo para cumprir a OP-710, a Administração asseverou posteriormente que estava previsto continuar a trabalhar na melhoria desse plano[66], o que afirma se tratar de uma "prática comum" em operações do BID[67]. Neste sentido, os documentos finais do Programa antes de sua aprovação previam que o reassentamento de todas as 399 famílias do Banhado seria concluído no primeiro ano de execução do Programa, ou seja, em 2011[68]. No entanto, o MICI constatou que não se realizou o reassentamento em 2011 nem posteriormente. Pelo contrário, no fim de 2011, após a data de recebimento da Solicitação por parte do MICI, teve início a elaboração de um novo plano de reassentamento e desde então – até 2015 quando o subcomponente foi retirado do Programa – o Órgão Executor, sob a orientação da Equipe do Projeto e de diversos consultores, realizou várias atividades para refazer o plano de reassentamento.

[65] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafos 24 e 30.
[66] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 30.
[67] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 30.
[68] Proposta de empréstimo para o "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos", Anexo II Matriz de Resultados.

Figura 1
Linha do Tempo de Requisitos da OP-710 e Ações Realizadas no Programa



Fonte: Elaboração própria com base em vários documentos obtidos durante a investigação.

2.15 Para fins de cumprimento do estabelecido na OP-710, o MICI se concentrará no PIAS, uma vez que este se constituiu como o plano de reassentamento final, sem prejuízo de reconhecer que a Administração promoveu posteriormente ações de melhoria e reformulação do planejamento do reassentamento. A análise do MICI se orientará a determinar se o PIAS: (i) foi preparado por meio um processo de participação e consulta com a população afetada; (ii) cumpriu o requisito de estabelecer opções de indenização e reabilitação à população afetada; e (iii) cumpriu os 10 requisitos específicos que a OP-710 estabelece para planos de reassentamento finais.

c. No tocante ao requisito de participação e consulta à população afetada na preparação do plano de reassentamento.

O que a OP-710 estabelece a respeito da participação e consulta das populações afetadas?

2.16 A OP-710 estabelece que, quando o objetivo principal de uma operação consistir em transladar as pessoas de áreas não adequadas para o assentamento humano ou quando se tratar de projetos de melhoria urbana para oferecer a infraestrutura básica, o princípio diretor consistirá em perturbar ao mínimo a população afetada, de maneira que na formulação e execução do plano de reassentamento sejam levados em conta os

pontos de vista da população afetada[69]. Além disso, "o plano de reassentamento incluirá os resultados das consultas realizadas de maneira oportuna e socioculturalmente adequada com uma amostra de pessoas representativas das comunidades deslocadas e receptoras. Na etapa de formulação serão feitas consultas […]. Serão cuidadosamente identificados os subgrupos mais vulneráveis para assegurar que seus interesses estejam devidamente representados no processo"[70].

Achados do MICI referentes ao cumprimento do requisito sobre participação e consulta das populações afetadas

2.17 No tocante às consultas realizadas durante a elaboração do PIAS, o MICI constatou que o PIAS indica, de forma geral, que o projeto de reassentamento foi debatido com a comunidade de maneira exaustiva[71]. O mesmo documento assinala que foram realizadas duas reuniões preparatórias participativas com residentes da comunidade do Banhado. Em termos concretos, o PIAS especifica que estas duas reuniões foram realizadas pela equipe de Serviço Social da Secretaria de Habitação e consistiam no seguinte: (i) uma reunião em 3 de janeiro de 2008 com residentes mais antigos, comerciantes e representantes de alguns dos serviços sociais da comunidade, com o objetivo de "conhecer a área e iniciar o trabalho de campo"; e (ii) uma segunda em 8 de janeiro de 2008 com um grupo de moradores mais antigos para conhecer a realidade sócio-histórica-cultural da comunidade[72].

2.18 Nas entrevistas realizadas pelo MICI na missão de investigação (2016) com funcionários da Prefeitura que trabalharam na elaboração do PIAS confirmou-se que nessa época foram mantidas unicamente algumas conversas iniciais com alguns habitantes da comunidade, especificamente com os "moradores-chave" (os mais antigos ou aqueles com certa representação política e/ou social). Confirmaram que essas conversações tinham como objetivo unicamente estabelecer contato inicial e conhecer a história da comunidade. Durante o período de investigação, o MICI solicitou documentação sobre essas reuniões ou outras que tivessem sido realizadas no âmbito da preparação do PIAS, recebendo unicamente um relatório sobre a reunião realizada em 8 de janeiro de 2008 na qual se constata unicamente a participação de apenas cinco membros da comunidade[73].

2.19 O PIAS também contém uma série de atividades de divulgação da informação e consulta com a comunidade, tais como propostas a serem realizadas como parte do processo de reassentamento, a fim de evitar o risco de desinformação sobre o projeto e

---

[69] OP-710, Seção IV. Considerações especiais, ponto 2. A relocação como objetivo do projeto.
[70] OP-710, Seção V. Critérios para a formulação e avaliação do plano de reassentamento, ponto 2. Participação da comunidade.
[71] PIAS seção 5.2.1.
[72] PIAS seção 4.4.
[73] [redacted]

seus benefícios. As atividades incluem: o estabelecimento de mecanismos de participação comunitária; atividades de "comunicação social" por meio de boletins informativos mensais; cartazes com informação sobre o projeto; algumas ações a serem realizadas antes do início das obras, tais como reuniões com líderes comunitários "chaves e significativos" no Banhado e no Jardim Boa Vista; apresentação do diagnóstico à comunidade em uma reunião aberta; elaboração de um plano de trabalho social a ser desenvolvido juntamente com as famílias; e reuniões comunitárias abertas para apresentar o Projeto Social e a Técnico[74]. O MICI não encontrou nos documentos do Programa informação capaz de corroborar que tais atividades tenham sido realizadas, nem tampouco que tenham sido realizados processos informativos e/ou de consulta adicionais com a comunidade do Banhado na etapa de preparação do PIAS.

Determinação de cumprimento da OP-710 no tocante ao requisito de assegurar a participação e consultar as comunidades afetadas

2.20 Em vista dos requisitos da OP-710, um reassentamento desta natureza deve dispor de um processo de consulta robusto na elaboração do plano de reassentamento, a fim de incorporar as necessidades e expectativas da comunidade afetada no plano de reassentamento final. Em princípio, a participação da comunidade afetada pelo reassentamento colabora para que as medidas de compensação, as opções de reassentamento e as medidas de reabilitação econômica e serviços sociais previstas em um programa reflitam as necessidades da população afetada e assim se assegure que as condições de vida desta população sejam iguais ou melhores às existentes. Além disso, pode facilitar maior transparência nos planos e procedimentos para o reassentamento e a indenização pertinente[75]. Neste caso, não há evidência de que tenha sido realizado na preparação do PIAS um processo sólido de consulta e participação capaz de alcançar esses fins.

2.21 A este respeito, a Administração afirma que "houve amplo processo participativo mediante o qual foram consultados membros representativos da comunidade para elaborar o [PIAS]"[76]. No entanto, dos documentos analisados pelo MICI somente consta a menção das duas reuniões anteriormente descritas (*supra* parágrafo 2.17) Em conformidade com a documentação revisada, posteriormente corroborada pelos funcionários responsáveis, essas reuniões não tiveram como objetivo que a população afetada participasse da formulação do próprio plano de reassentamento, senão unicamente conhecer a área e os aspectos de sua realidade sociocultural para a partir daí começar os trabalhos da equipe de Serviço Social. Portanto, o MICI considera que as reuniões em questão não podem caracterizar-se como consulta adequada nos termos da OP-710.

---

[74] PIAS, seções 6.2, 6.3 e 6.5.
[75] Reassentamento Involuntário nos Projetos do BID, Princípios e Diretrizes, novembro de 1999, página 20.
[76] Comentários da Administração à versão preliminar do documento "Recomendação para uma Verificação da Observância e Termos de Referência." Caso BR-MICI006-2011, parágrafo 30.

2.22 Além disso, com base nos achados, o MICI constatou que tampouco foi cumprido o requisito de realizar consultas com *uma amostra de pessoas representativas* das comunidades deslocadas e receptoras. Neste sentido, o MICI constatou que, embora no âmbito do Programa se planejasse reassentar 1.440 pessoas da comunidade do Banhado, todavia somente existe constância de cinco vizinhos do Banhado na reunião de 8 de janeiro convocada pela Prefeitura e para a qual existe uma ata que comprova os assuntos comentados (ver testemunho gráfico abaixo). O próprio PIAS menciona que somente convidou os moradores mais antigos, comerciantes e representantes de alguns dos serviços sociais da comunidade. Porém, não se deduz do documento que tenha sido feita uma análise da população de forma a identificar os diversos grupos que constituem a comunidade do Banhado, as suas características sociais, étnicas e de gênero, nem tampouco consta que tenham sido identificados os grupos mais vulneráveis, por exemplo, mulheres chefe de família, crianças ou idosos, para assegurar que seus interesses estivessem devidamente representados mediante um processo consultivo e participativo com cada um desses grupos. Além disso, das informações disponíveis tampouco se evidencia que tenham sido convidadas às reuniões pessoas das comunidades receptoras, como também requer a OP-710.

Reunião com cinco moradores da comunidade do Banhado realizada nas instalações da Prefeitura em 8 de janeiro de 2008. Fonte: PIAS.

2.23 No tocante às atividades de divulgação de informação e consulta propostas no PIAS para serem realizadas durante a execução do Programa. O MICI não encontrou provas da realização de tais atividades e mesmo se tivessem sido realizadas, considera que o estabelecimento de ações de consulta e informação com as comunidades, previstas para execução após a aprovação de um plano de reassentamento final, não cumpre os requisitos da OP-710. Neste sentido, cumpre recordar que a OP-710 requer que as consultas sejam realizadas de maneira oportuna na formulação do plano, com o objetivo de recolher insumos sobre os pontos de vista das pessoas afetadas no desenvolvimento do plano final, de modo a incluir efetivamente seus interesses e necessidades particulares.

2.24 Ante o exposto, o MICI é de opinião que os requisitos da OP-710 sobre participação e consulta à comunidade afetada por um reassentamento involuntário durante a etapa de preparação de um projeto não foram devidamente cumpridos, uma vez que não foram feitas consultas adequadas e oportunas à população afetada na elaboração do plano de reassentamento para o Programa, tal e como requer a referida Política.

d. No tocante ao requisito de estabelecimento de opções de indenização e reabilitação

O que a OP-710 estabelece a respeito das opções de indenização e reabilitação?

2.25 Para operações financiadas pelo Banco que implicam reassentamento a OP-710 requer que o plano de reassentamento contenha opções de indenização e reabilitação que ofereçam um valor equitativo de substituição dos ativos perdidos, bem como os meios necessários para restabelecer a subsistência e a renda, reconstruir as redes sociais que apoiam a produção, serviços e assistência mútua, bem como indenizar em virtude das dificuldades causadas pela transição (tais como perda de colheitas, custos do deslocamento, interrupção ou perda do emprego, perda de renda e outros). Além disso, estabelece que as opções oferecidas devem ser adequadas para as pessoas afetadas e refletir suas capacidades e aspirações realistas. As opções de moradia e serviços, quando incluídas, deverão ser adequadas ao ambiente social e cultural dos afetados e pelo menos deverão atender aos padrões mínimos de moradia e acesso a serviços básicos, independentemente das condições anteriores ao reassentamento. Acrescenta que a formulação dos pacotes de indenização, os mecanismos de consulta comunitária e a tomada de decisões incluídos no programa de reassentamento deverão levar em conta as características da população reassentada. A população deverá ser identificada na informação de base discriminada por gênero, pertinência étnica, idade e outros fatores que destaquem a sua vulnerabilidade e/ou necessidades especiais[77].

2.26 Além disso, quando um reassentamento afetar grupos marginalizados ou de baixa renda, a OP-710 requer que se dispense consideração especial ao risco de empobrecimento que enfrentarão as pessoas reassentadas por circunstâncias tais como perda de emprego, perda de acesso aos meios de produção, desarticulação das redes sociais e perda do acesso à educação, entre outros. Uma análise detalhada que inclua considerações de gênero, étnicas, de renda e outros fatores socioeconômicos deve de ser feita o quanto antes possível a fim de determinar os riscos e estabelecer medidas preventivas para reduzi-los ao mínimo[78].

Achados do MICI referentes ao cumprimento dos requisitos sobre opções de indenização e reabilitação

[77] OP-710, Seção V. Critérios para a formulação e avaliação do plano de reassentamento, ponto 3. Indenização e reabilitação.

[78] OP-710, Seção IV. Considerações Especiais, ponto 3. Análise do risco de empobrecimento.

2.27 Conforme o MICI constatou, o PIAS toma como ponto de partida que, de acordo com uma pesquisa com os residentes do Banhado, foi confirmado o seguinte: apenas 2,1% não queriam sair da área, ao passo que 3,7% não responderam e a grande maioria – 94,1% – aceitaria sair. Indica que 99% aceitariam uma opção de moradia em vez de indenização. O PIAS incorpora estatísticas por zonas ou regiões de preferência da comunidade afetada da seguinte maneira[79]:

Quadro 4: Regiões de preferência apresentadas no PIAS

Região	1ª Preferência	2ª Preferência
Centro	68,5%	20,1%
Norte	20,6%	57,6%
Sul	4,3%	11,5%
Leste	2,6%	6,9%
Nenhuma	4,0%	4,0%

Fonte: PIAS

2.28 O PIAS destaca que dado que a área central não pode atender ao nível de demanda manifestado, como segunda preferência seria enfocada a Região Norte[80].

2.29 No tocante às opções de moradia, a Proposta de Empréstimo afirma que o reassentamento das famílias seria realizado em conformidade com o PIAS. O documento indica que a intervenção incluía opções de moradia localizadas nas diferentes regiões previstas, bem como a opção de indenização para a compra de moradia no mercado, indicando que com isso cumpriria todos os requisitos da OP-710[81]. Quanto a opções concretas de moradia, de acordo com o PIAS o Município tencionava oferecer quatro opções aos moradores do Banhado: (1) transferência para a área Jardim Boa Vista na Região Norte, já adquirida pelo Município; (2) transferência para a Região Leste, em conformidade com a preferência dos moradores; (3) transferência para a Região Sul, em conformidade com a preferência dos moradores; ou (4) indenização por meio de uma carta de crédito no valor de uma unidade habitacional estimada em R$ 38.000,00 para o beneficiário poder comprar um imóvel no lugar de sua preferência, contanto que este esteja ou possa ser regularizado[82].

2.30 Na Região Norte o PIAS previa que seria construído um conjunto habitacional de 280 unidades de casas tipo dúplex, de dois pisos, agrupadas de 4 a 4. Essa região, segundo o PIAS, tinha recebido investimentos que já estavam sendo executados (tais como a Via Norte, um teatro, um hospital, uma nova creche, entre outros) e já contava com transporte público que poderia atender ao conjunto proposto, sendo necessário somente adequar o número de unidades de transporte coletivo. O PIAS afirmava que o

[79] PIAS, páginas 38-39.
[80] PIAS, páginas 36-38.
[81] Proposta de Empréstimo, parágrafo 2.8.
[82] PIAS, página 37.

conjunto teria toda a infraestrutura necessária, como água, eletricidade, asfalto e coleta e tratamento de águas residuais[83].

2.31 Na Região Leste, segundo o PIAS, previa-se a construção de um conjunto habitacional chamado Frei Galvão, pendente de aprovação no Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo. O desenho incluía 412 unidades de um único piso, das quais 60 seriam destinadas aos moradores do Banhado. O PIAS afirmava que a área contava com instalações de educação e saúde capazes de atender à demanda que aumentaria com a mudança dessas famílias. Segundo indicava, apesar de haver transporte público no local, este deveria ser melhorado para atender às novas demandas[84].

2.32 É importante assinalar que o PIAS faz referência a vários anexos vinculados às opções de reassentamento, os quais teriam oferecido informação mais detalhada sobre as regiões Norte e Leste (Anexos 31-45). Não obstante, a Equipe do Projeto não dispõe destes anexos e, portanto, o MICI não teve acesso aos mesmos para verificar seu conteúdo[85].

2.33 Com relação à Região Sul, o PIAS não apresenta nenhum detalhe, uma vez que a aquisição desta área para implantar uma opção de reassentamento ainda estava, naquele momento, em processo de negociação por parte da Prefeitura[86].

2.34 No tocante às características da população do Banhado a ser reassentada, o PIAS oferece um diagnóstico da população baseado no cadastro socioeconômico realizado em 2002 e atualizado em 2007. Este cadastro indicava que a população do Banhado se compunha de 399 famílias e um total de 1.440 pessoas.[87]. Conforme o PIAS, o Banhado poderia ser dividido territorialmente em duas partes: assentamento rural com 95 famílias e grupos de casas com 304 famílias[88]. Observou-se que na grande maioria as famílias (94,6%) contavam com até 6 membros e 51,8% das mesmas residiam no bairro há mais de 21 anos. De acordo com o PIAS, isso implicava que um importante segmento era constituído por residentes com "vínculo com a cidade e o bairro que atravessou gerações"[89]. Além disso, de acordo com informação do PIAS, quase 38% da população a ser reassentada estavam em situação de pobreza extrema, como se pode verificar no Quadro 5:

---

[83] PIAS, páginas 45-47.
[84] PIAS, página 47-49.
[85] O MICI solicitou à Administração todos os 46 anexos do PIAS para revisão. Não obstante, a Administração afirmou não dispor desses anexos e, após solicitá-los à Prefeitura, enviou ao MICI unicamente 21 destes anexos, quatro dos quais estavam sem conteúdo além do título.
[86] PIAS, página 49.
[87] PIAS páginas 15-21.
[88] PIAS, página 16.
[89] PIAS, página 18.

Quadro 5: Renda por Família

Renda por Família[90]	Percentagem
Sem renda	13,4%
Renda até um salário mínimo	24,4%
Renda até dois salários mínimos	35,8%
Renda até três salários mínimos	17,4%
Renda superior a três salários mínimos	9,0%

Fonte: PIAS

2.35 No tocante aos riscos que a comunidade afetada enfrentaria como resultado do reassentamento indica-se no IGAS que o impacto gerado pelo reassentamento involuntário seria de natureza menor devido aos programas municipais de atendimento habitacional em andamento e às experiências "bem-sucedidas" anteriores do Município nesta área[91]. Acrescenta-se que, para mitigar esta situação e o risco de perda de renda para as famílias que seriam deslocadas do centro, a Prefeitura iniciaria um trabalho individual com cada família (visitas domiciliares) para definir com maior precisão as opções e apresentaria um relatório específico sobre os resultados[92]. Neste aspecto, o MICI não encontrou mais informações no IGAS sobre quem tinha esta responsabilidade de elaborar o relatório nem quando o Banco esperava dispor destes resultados. Conforme mencionado anteriormente, o PIAS previa que o reassentamento terminaria de ser executado em 2011 durante o primeiro ano de execução do Programa.

2.36 O PIAS, por sua vez, menciona especificamente alguns riscos que poderiam ocorrer como consequência do reassentamento, entre os quais figuram:

- O empobrecimento das famílias devido à remoção a áreas distantes do local de trabalho (formal e informal) ou pela falta de capacidade de assumir os novos "encargos sociais".
- A continuação ou intensificação da situação de pobreza (miséria) devido à falta de serviços (escola, em particular), principalmente para o estrato mais jovem da população que abrange a grande maioria dos residentes do Banhado[93].

2.37 Quanto aos meios necessários para restabelecer a subsistência e a renda e, de modo geral, reduzir estes riscos, o PIAS somente oferecia algumas ideias para futuras ações, tais como: implementar ações de geração de renda na nova área, dispensando especial atenção a famílias com dificuldades para pagar suas contas; garantir vagas nas escolas próximas às áreas de reassentamento; e viabilizar a implantação de um programa de desenvolvimento comunitário no Centro Comunitário do próprio conjunto destinado aos jovens e que lhes ofereça cursos especiais de capacitação profissional. Menciona também que se poderiam estabelecer associações com diferentes secretarias da

[90] PIAS, página 21.
[91] IGAS, página 30.
[92] IGAS, página 33.
[93] PIAS, página 31-32.

Prefeitura para as pessoas reassentadas participarem de alguns programas, tais como programas de transferência de renda, garantia de renda mínima e geração de renda[94].

Determinação de cumprimento da OP-710 referente aos requisitos sobre opções de indenização e reabilitação

2.38 O MICI constatou três deficiências principais no tocante ao cumprimento das opções de indenização e reabilitação e às medidas previstas para evitar impactos negativos conforme requer a OP-170. A seguir, figura uma análise de cada uma destas três deficiências.

2.39 Primeiro, o **PIAS estabelece dados sobre a percentagem da população do Banhado que aceitaria transferir-se para outras zonas, bem como das zonas de preferência para se mudarem, com base em uma pesquisa meramente orientadora que não cumpre os requisitos da OP-710**. Em conformidade com entrevistas a funcionários da Prefeitura realizadas pelo Painel e segundo os documentos de apoio apresentados, ao se atualizar o cadastro socioeconômico em 2007 foi feita a seguinte pergunta hipotética aos residentes do Banhado: "caso seja necessário sair, qual a região de sua preferência?"[95]. Esta pergunta não foi feita para saber se os moradores do Banhado queriam ou não sair, nem para identificar as preferências de cada morador e determinar o número de famílias para cada opção, mas para ter uma ideia orientadora a respeito da perspectiva dos residentes do Banhado. Naquele momento não lhes foi apresentado nenhum detalhe, por exemplo, das opções de moradia e reabilitação que poderiam ser oferecidas em cada lugar, nem sequer a população tinha sido informada sobre a existência de um plano para reassentá-la, os motivos do reassentamento e as condições em que seria realizado, algo indispensável para a população afetada fazer uma escolha informada a respeito da alternativa mais adequada às suas necessidades. Portanto, a informação apresentada no PIAS não pode ser entendida como resultado de um estudo que reflita as aspirações da população afetada nem tampouco a sua aceitação de opções claras, adequadas às suas realidades e a seu ambiente social e cultural. O MICI ressalta que a OP-710 é clara ao estabelecer que a preparação dos pacotes de indenização e os mecanismos de consulta comunitária, bem como a tomada de decisões incluídos no programa de reassentamento levarão em conta as características da população reassentada. O PIAS não dispõe de informação específica deste tipo na qual se tenha baseado a determinação de alternativas de reassentamento consideradas pela Prefeitura e validadas pelo Banco.

2.40 Segundo, **no Plano de Reassentamento não foram definidas opções de indenização e reabilitação específicas que atendessem aos requisitos da OP-710**. O MICI constatou que o PIAS continha certa informação sobre algumas opções de

[94] PIAS, páginas 31-32.

[95] [redacted]

habitação que dão uma ideia inicial dos tipos de moradia que o Município estava planejando de maneira geral nesse momento e que no futuro poderia oferecer como parte do Programa. No entanto, a OP-710 requer que a definição do conjunto final de opções de indenização e reabilitação já esteja incluída no plano de reassentamento final, neste caso no PIAS[96]. Igualmente, a OP-710 determina que as opções de indenização e reabilitação devem levar em conta as características da população reassentada a ser identificada na informação de base discriminada por gênero, pertinência étnica, idade e outros fatores que destaquem sua vulnerabilidade e/ou suas necessidades especiais. O PIAS indica que somente 60 unidades de um novo conjunto habitacional a ser construído na Região Leste seriam destinadas a moradores da comunidade do Banhado, bem com outras 280 que a Prefeitura tinha previsto construir na Região Norte. Além disso, por não contar ainda naquele momento com as opções propostas nem com um cronograma indicando quando as moradias estariam disponíveis para os residentes do Banhado, não estava tampouco definido no PIAS como seria feita a designação de unidades a fim de atenderem aos perfis socioeconômicos das famílias. Além disso, para a Região Sul não havia nenhum detalhe das opções de moradia, uma vez que a aquisição da área ainda estava sendo negociada pela Prefeitura. No tocante às características específicas da população, não há menção no PIAS sobre como as opções seriam adequadas a estas características, por exemplo, sobre quais seriam as opções para as 95 famílias que estavam em assentamento rural ou para o 5% das famílias com sete ou mais membros, etc. Neste sentido, no momento de finalização do PIAS não havia uma infraestrutura completa e definida capaz de oferecer clareza à população afetada sobre as opções de indenização e reabilitação de acordo com suas necessidades e circunstâncias específicas. Nesta mesma linha, a inexistência de opções definidas de moradia e de um cálculo razoavelmente exato do número e composição das famílias sujeitas a cada uma dessas possibilidades impede de identificar e consequentemente de reduzir os principais fatores que podem levar ao empobrecimento depois do reassentamento. Como se verá a seguir, não houve, portanto, uma abordagem conceitualmente razoável para mitigar os fatores de risco para a população afetada e reduzi-los ao mínimo.

2.41 Terceiro, o **Plano de Reassentamento não dispensou consideração especial ao risco de empobrecimento da população do Banhado, em contravenção à OP-710, apesar de ter identificado que pertencia a grupos em situação de vulnerabilidade.** Na preparação do Programa constatou-se que a população do Banhado é extremamente pobre, com quase 38% em situação de pobreza extrema (renda zero ou no máximo um salário mínimo) e a grande maioria, 91%, com renda inferior a três salários mínimos[97], ou seja, em situação socioeconômica delicada. No âmbito da OP-710, requer-se dispensar consideração especial ao risco de empobrecimento que

[96] OP-710 Seção V. Critérios para a formulação e avaliação do plano de reassentamento, ponto 6. Cronograma.

[97] No contexto de São José do Campos, um nível de três salários mínimos é considerado um nível de renda muito baixo e, segundo a Política Habitacional do Município, as famílias que só tinham até três salários mínimos entram em uma categoria para atenção habitacional obrigatória e direta de forma subvencionada.

enfrentaria esta população em consequência do reassentamento e desenvolver medidas adequadas para reduzir ao mínimo os riscos identificados[98].

2.42 Na missão de investigação a São José dos Campos, nas entrevistas com membros da comunidade do Banhado, muitos residentes destacaram a importância de viver no centro da cidade por considerarem isso essencial para assegurar o seu bem-estar socioeconômico. No mesmo sentido, o Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado, concluído em junho de 2014, constatou que um terço das pessoas trabalha no lugar de residência ou perto dele, no centro da cidade e que 43,7% vão ao trabalho a pé, de bicicleta ou de carroça[99]. O MICI considera que um reassentamento em diferentes regiões da cidade, sobretudo em lugares distantes do centro, sem o respectivo processo de determinação de riscos específicos de empobrecimento e elaboração de medidas de mitigação concretas para reduzi-los ao mínimo, aumenta as possibilidades de empobrecimento de uma população já em situação de vulnerabilidade.

2.43 Em termos concretos, no tocante ao risco de perda do acesso à educação, o PIAS afirma que a estratégia para corrigir isso seria "garantir vagas nas escolas próximas às áreas de reassentamento"[100]. Não obstante, não havia uma definição específica das opções educacionais de cada zona da cidade, nem do número e composição das famílias que iriam a cada uma que permitisse definir quantas crianças teriam necessidade de frequentar centros educacionais em cada área, nem se pôde determinar se já havia cobertura suficiente ou se seriam necessárias outras opções, além de outros serviços, como transporte, para ter acesso a núcleos educacionais, a fim de assegurar que este risco fosse reduzido ao mínimo como requer a OP-710.

2.44 No que diz respeito ao risco da perda de acesso aos meios de produção há um número importante de residentes do Banhado que vivem de atividades de produção específicas realizadas no contexto do Banhado, por exemplo, propriedades agrícolas, coleta e venda de material de reciclagem e pequenos negócios como bares, lojas e barbearias no Banhado, muitos deles operando no espaço da própria moradia. Não obstante isso, o PIAS não estabelece atividades específicas destinadas a reduzir o impacto do reassentamento para estes grupos, capazes de assegurar que possam continuar suas atividades econômicas ou ter acesso imediato a outras alternativas adequadas às suas circunstâncias e que permitam o restabelecimento de seu nível de vida – ou até mesmo melhorá-lo – após o reassentamento.

[98] OP-710, Seção IV. Considerações Especiais, ponto 3. Análise do risco de empobrecimento.
[99] Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado, páginas 14-15.
[100] PIAS, página 32.

[redacted]

Loja ao lado da moradia da proprietária. Fonte: MICI

Reciclagem com a carreta utilizada para seu transporte. . Fonte: MICI

[redacted]

Coletor de reciclagem classificando os materiais recolhidos. Fonte: MICI

Propriedade com atividades pecuárias. Fonte: MICI

Barbearia. Fonte: MICI

2.45 Nesta mesma linha e de maneira geral em relação com o risco da perda de emprego, as possíveis associações com os programas em andamento mencionadas no PIAS eventualmente poderiam servir para mitigar este risco. No entanto, não há informação concreta que indique como esses programas poderiam atender diretamente às necessidades específicas da população do Banhado, a forma como o faria ou o número de beneficiários, entre outros. Por conseguinte, não é possível validar que o plano de reassentamento continha meios apropriados para reduzir o risco de empobrecimento no contexto do Programa.

2.46 Em resumo, o MICI conclui que as opções de indenização e reabilitação, bem como os meios para restabelecer a subsistência e a renda, apresentados durante a preparação

do Programa e documentados no PIAS – sobretudo em vista dos riscos de empobrecimento da população do Banhado – não cumpriam os requisitos da OP-710. Não foram realizados estudos adequados para determinar as preferências das pessoas afetadas. Além disso, as opções de moradia apresentadas eram ainda preliminares e não definiam quais seriam os tipos de moradia, quantas unidades estariam disponíveis e quando estariam disponíveis no âmbito do Programa. Tampouco estavam definidas no PIAS as opções para mitigar os riscos associados ao deslocamento das famílias do centro da cidade, o que não é compatível com a OP-710, a qual requer que o conjunto final de opções de indenização e reabilitação já esteja definido no plano de reassentamento final, antes de a operação ser apresentada à consideração da Diretoria.

e. No tocante aos requisitos para considerar o PIAS como Plano de Reassentamento final para o Programa

Requisitos da OP-710 para planos de reassentamento finais

2.47 A OP-710 estabelece critérios concretos e expressos que os planos de reassentamento de um projeto devem cumprir em suas diferentes etapas. Em termos concretos, essa política faz uma distinção entre a elaboração de um plano de reassentamento preliminar e um plano de reassentamento final. Neste caso, o MICI está fazendo uma análise do PIAS. Como isso constitui o plano de reassentamento final do Programa, são os critérios da OP-710 para este tipo de plano, os quais serão levados em conta na análise. Neste sentido, em termos de temporalidade para completar o plano, a OP-710 requer que um plano de reassentamento final seja apresentado à Administração do Banco para aprovação antes que os documentos pertinentes à operação sejam distribuídos à Diretoria Executiva para consideração. Segundo a OP-710, o plano final deverá incluir 10 critérios que se referem ao seguinte: (i) definição das opções de indenização e reabilitação; (ii) critérios de qualificação para cada opção; (iii) cálculo razoavelmente exato do número de pessoas sujeitas a cada opção; (iv) disposições institucionais e/ou mecanismo de execução para implementar as leis e normas locais aplicáveis; (v) orçamento final financiado no âmbito do orçamento global da operação; (vi) calendário da execução; (vii) disposições para a consulta e participação de entidades locais (públicas ou privadas); (viii) disposições de acompanhamento e avaliação, inclusive financiamento; (ix) disposições para acordos de supervisão participativa; e (x) mecanismo para a solução de controvérsias.

Achados sobre o PIAS como Plano de Reassentamento final para o Programa

2.48 Das entrevistas realizadas pelo Painel na missão de investigação com membros da Prefeitura que tinham participado da elaboração do PIAS, conclui-se que este foi elaborado com base nos processos próprios da Prefeitura para assentamentos irregulares estabelecidos na Política Habitacional do Município. Para verificar o cumprimento da OP-710 por parte do PIAS, o BID contratou um consultor social no

início de 2007 para revisar a intervenção planejada na comunidade do Banhado sob o ponto de vista da OP-710, entre outras atividades. De acordo com a Equipe do Projeto, depois de validado pelo consultor e pelo chefe do projeto, o PIAS foi aprovado formalmente pela Administração do Banco por meio do processo de ESR em 14 de abril de 2008[101].

2.49 Para analisar se o PIAS realmente cumpre a OP-710 o MICI fez uma revisão minuciosa do PIAS com base nos requisitos que a OP-710 estabelece para planos finais de reassentamento. Figura, a seguir, uma descrição dos aspectos analisados, juntamente com a determinação de cumprimento ou não da política neste âmbito.

Determinação de cumprimento por parte do PIAS dos critérios de um plano de reassentamento final da OP-710

2.50 A seguir, o MICI analisa o PIAS com relação aos 10 critérios estabelecidos pela OP-710 que deverão estar refletidos em um plano de reassentamento final. Além disso, o MICI avalia se foram cumpridos os prazos de aprovação de um plano de reassentamento estabelecidos nessa política.

2.51 **Definição do conjunto final de opções de indenização e reabilitação**. O MICI remete à análise e determinação realizadas nos parágrafos 2.27 a 2.46 deste documento.

2.52 **Inclusão de critérios de qualificação para cada opção de indenização e reabilitação**. O MICI constatou que o PIAS menciona três critérios desenvolvidos pelo Município em outros programas habitacionais e que poderiam ser replicados para atender à comunidade do Banhado: (i) ter cadastro/levantamento socioeconômico (L.S.E.); (ii) não possuir imóvel/terreno no município (cônjuge titular); e (iii) não ter sido atendido previamente por Programas de Moradia do Município[102]. Estes critérios de qualificação foram utilizados para estabelecer o direito a ser atendido com unidade habitacional em conformidade com programas locais. Não obstante, o MICI é de opinião que têm caráter geral e não atendem plenamente à necessidade de determinar a metodologia ou critério para estabelecer quando uma pessoa afetada por reassentamento involuntário se qualifica a uma determinada opção de reabilitação – como o direito a participar do programa de reabilitação econômica – ou como se determina que famílias se qualificariam a uma opção de moradia disponível, dependendo das características próprias da moradia e das necessidades da família de que se trate[103]. Além disso, o PIAS não considera o que ocorre com as pessoas

[101] [redacted]

[102] PIAS, página 40.

[103] Por exemplo, conforme consta do PIAS, há una diversidade entre os residentes do Banhado como uma percentagem pequena, porém significativa (acima de 5%) das famílias com sete ou mais membros. Um critério

afetadas que não cumprem algum desses critérios, por exemplo, com aqueles que anteriormente já tiverem formado parte de um programa de moradia do Município. É por isso que o MICI considera que o PIAS não cumpre o requisito de definir os critérios de qualificação para cada opção de indenização e reabilitação.

2.53 **Estabelecimento de um cálculo razoavelmente exato do número de pessoas sujeitas a cada opção ou a uma combinação delas.** Como já foi indicado, o PIAS dispõe de informação geral cadastral sobre a comunidade do Banhado atualizada em 2007, na qual se estabelece que são 399 famílias, representando um total de 1.440 pessoas, a serem reassentadas. Não obstante, não dispõe de um cálculo do número de pessoas sujeitas a cada opção ou a uma combinação de opções com base nas necessidades particulares de cada família e/ou pessoa, segundo requer a OP-710. É por isso que o MICI considera que tampouco cumpre este requisito específico para planos finais de reassentamento.

2.54 **Inclusão de disposições institucionais e/ou um mecanismo de execução no âmbito da normativa interna e de coordenação com outros componentes do projeto.** A OP-710 requer estas disposições ou mecanismos de execução, em cujo âmbito se possam implementar as leis e normas locais que sejam aplicáveis e que estejam relacionadas com a desapropriação, direitos de propriedade e gestão das atividades de reassentamento de maneira oportuna, que atribua responsabilidades claras para a execução de todos os componentes do plano de reassentamento e que ofereça uma coordenação adequada com os outros componentes do projeto.

2.55 A este respeito, o MICI constatou que no PIAS se mencionam diversos programas já em andamento e possíveis associações com programas dos governos municipal, estadual e federal, bem como algumas leis aplicáveis ao reassentamento previsto no Programa. No entanto, não estão expostas claramente no documento as responsabilidades para a execução dos diferentes elementos do plano de reassentamento para poder confirmar a existência de um âmbito no qual poderiam ser implementadas as leis aplicáveis e gerenciar todos os componentes e atividades previstos no plano de reassentamento. Especificamente, com relação ao âmbito para a desapropriação e direitos de propriedade, é importante destacar que, embora a maioria dos habitantes do Banhado tivessem vivido em assentamentos irregulares em áreas públicas, alguns habitantes da zona realmente têm título de propriedade e com isso outros direitos. O PIAS não apresenta nenhuma informação sobre a existência de diferentes situações de posse de terra e propriedade de bens imóveis dentro do grupo afetado. Tampouco indica como se planejava manejar o reassentamento dos residentes do Banhado que têm títulos de propriedade.

---

de qualificação poderia levar em consideração o tamanho da família para que as unidades maiores sejam destinadas às famílias mais numerosas. Identificou-se também no PIAS que 95 famílias vivem em assentamentos rurais no Banhado. Talvez fosse necessário estabelecer critérios que levem em conta as opções mais adequadas para famílias rurais em oposição às que vivem em casas agrupadas.

2.56 Além disso, embora a razão principal para o reassentamento da comunidade do Banhado fosse o fato de residirem em uma APA não apta para o assentamento humano, o reassentamento também era necessário para permitir a construção da Via do Banhado, como foi reconhecido nos documentos do Programa[104]. No entanto, o PIAS não faz nenhuma menção à Via do Banhado nem aos demais componentes do Programa e não consta que existisse uma coordenação adequada entre o planejamento para o reassentamento e a execução de outros componentes do Programa, especialmente a Via do Banhado. Ante todo o exposto o MICI considera que o PIAS não cumpria o quarto critério requerido para todo plano de reassentamento final.

2.57 **Incorporação de um orçamento final financiado no âmbito do orçamento global do projeto.** O Programa incluía um custo total do reassentamento de aproximadamente US$ 14.300.000[105]. O MICI constatou que o PIAS tem uma seção dedicada ao "custo total do projeto social", que dispõe de uma discriminação dos custos previstos para alguns materiais e serviços do trabalho social, especificamente material didático e de comunicação, material de consumo, transporte e recursos humanos. A critério do MICI, os custos indicados não correspondem a um orçamento final de reassentamento. Além disso, o PIAS inclui uma seção para custos da "obra" (seção 8.4) e um anexo, o Anexo XLV, referente a um cronograma físico e financeiro. Não obstante, apesar de ambas as seções poderem oferecer mais informações a respeito do orçamento previsto para o reassentamento, a seção 8.4 aparece em branco nos documentos recebidos pelo MICI e nem o Banco nem a Prefeitura dispõem do referido anexo de cronograma financeiro[106]. Consequentemente, o MICI não pôde verificar se os custos do reassentamento estão incluídos de maneira adequada nele.

2.58 **Calendário de execução das atividades**. A OP-710 requer que o Plano de Reassentamento inclua um calendário das atividades a serem realizadas para prestar os bens e serviços incluídos no conjunto de medidas de indenização e reabilitação, com vinculação aos pontos principais do projeto global para que os lugares de relocação (ou outros serviços) estejam disponíveis de maneira oportuna.

2.59 O PIAS apresenta um cronograma para realizar as principais atividades sociais relacionadas com o reassentamento em um período de 20 meses de 2008 a 2009[107]. É importante destacar que o elemento principal das opções de indenização e reabilitação era ser reassentado em uma moradia. O MICI ressalta que nenhuma das opções previstas no PIAS como áreas para reassentar as famílias do Banhado estava pronta para receber moradores no momento em que se finalizou o PIAS[108]. Ante o exposto, o

[104] Proposta de Empréstimo, parágrafo 2.8.
[105] Plano de Execução do Programa (PEP), incluído como *link* na Proposta de Empréstimo, página ii.
[106] Ver a nota de rodapé 85.
[107] PIAS, Anexo XXIX.
[108] Por exemplo, a construção do conjunto habitacional Frei Galvão aparentemente começou apenas no final de dezembro de 2008, após a finalização do PIAS. Ver:

MICI considera que o PIAS devia detalhar as previsões de construção e/ou aquisição dessas moradias por parte do Município, bem como um cronograma para assegurar que as moradias e os serviços a serem fornecidos estivessem oportunamente disponíveis.

2.60 Além disso, não existe menção aos meios de reabilitação previstos, especialmente àqueles destinados à redução do risco de empobrecimento e que, em princípio, seriam realizados em associação com outras secretarias da Municipalidade[109]. A este respeito, o cronograma constante do PIAS somente menciona que a "implementação de ações integradas com órgaos governamentais e não governamentais da área"[110] seria levada a cabo em um período de três meses. Além disso, o PIAS não menciona o Programa global, de maneira que não está estabelecido um vínculo entre os pontos principais do projeto global com a execução das atividades concretas relacionadas com a prestação de bens e serviços que fazem parte do conjunto de medidas de indenização e reabilitação.

2.61 O MICI considera que o PIAS continha certas diretrizes gerais sobre a cronologia de algumas ações. Não obstante, não estabeleceu um calendário concreto de atividades. O MICI destaca especialmente que a ausência de critérios específicos de indenização e reabilitação dentro do PIAS, além das referências genéricas, torna praticamente inviável incluir um cronograma específico de implementação no plano de reassentamento. Com base no anterior, o MICI estabelece que não foi cumprido o requisito de incluir no plano de reassentamento um calendário de execução como requer a OP-710.

2.62 **Disposições para a consulta e a participação de entidades locais (públicas ou privadas) que possam contribuir para a execução e assumir a responsabilidade da operação e a manutenção dos programas e da infraestrutura**. O PIAS prevê que alguns programas já existentes e instituições do governo e outras entidades poderiam colaborar com o Programa e assumir algum papel relacionado com o reassentamento. Entre alguns exemplos inclui: (i) Antes das obras: reunião com moradores, parceiros da área, ONGs e secretarias envolvidas; (ii) Na execução das obras: apoio das equipes de serviço social e engenharia da Secretaria de Habitação e outras secretarias na transferência das famílias; o envio aos organismos responsáveis os dados que permitiriam aos municípios preparar contratos de financiamento para os serviços públicos de água e eletricidade (Sabesp e EBE); e (iii) D*epois das obras:* implementação de ações integradas com órgãos governamentais e não governamentais estabelecendo associações com as organizações sociais que atendem ou poderiam atender às famílias reassentadas a fim de potencializar os investimentos; e incentivar uma atitude positiva com relação ao meio ambiente a partir de ações de Educação

---

http://www.sjc.sp.gov.br/secretárias/habitacao/notícia.aspx?notícia_id=8329 Notícias Habitação, Prefeitura de São José dos Campos, 4 de agosto de 2010.

[109] PIAS, página 31.

[110] PIAS, Anexo XXIX.

Sanitária e Ambiental em associação com Urbanizadora Municipal (URBAM) S/A e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMEA)[111].

2.63 O MICI entende que, ao fazer uma determinação de quais são as entidades locais públicas ou privadas que podem contribuir para a execução do reassentamento e assumir alguma responsabilidade da operação e sua manutenção, se busca incluir no Programa a possibilidade de complementar e reforçar a Operação. Por essa razão, sua identificação prévia e uma consulta e participação por sua vez asseguram que o projeto os tenha como "parceiros" no reassentamento. Por exemplo, a ideia de um possível vínculo com órgãos governamentais e não governamentais para prestar apoio depois do reassentamento seria sumamente importante para assegurar a adaptação das famílias a seus novos lares e que estas tenham possibilidades de restabelecer o seu nível de vida – ou inclusive melhorá-lo – após o reassentamento. Não obstante, o MICI observa que o PIAS unicamente enumera opções possíveis sem concretizar cursos de ação. A escassez de detalhes no PIAS sobre estas atividades, a critério do MICI, não cumpre plenamente este requisito que busca assegurar que as disposições para a participação de outras entidades sejam adequadamente planejadas no plano de reassentamento e que as entidades identificadas estejam pelo menos informadas e de acordo com o apoio que aportarão ao processo de reassentamento.

2.64 **Inclusão de disposições de acompanhamento e avaliação**. A OP-710 requer que o plano de reassentamento final inclua disposições de acompanhamento e avaliação, inclusive o financiamento, desde o início do período de execução até esta data estabelecida como objetivo para a reabilitação plena das comunidades reassentadas. O PIAS prevê que na fase posterior à ocupação, correspondente ao monitoramento e avaliação, será avaliado o processo de reassentamento, medindo a eficiência e eficácia do processo de transferência, a fixação da população atendida e o grau de satisfação dos residentes por meio de uma pesquisa com indicadores apropriados. O PIAS assinala que para o acompanhamento será organizado um grupo de profissionais da própria Prefeitura que deverá emitir relatórios periódicos e que a avaliação "ex post" será realizada por profissionais externos, cujos Termos de Referência para o trabalho serão acordados com o BID[112]. O PIAS também prevê que depois do reassentamento se fará um acompanhamento social para a adaptação e estabelecimento na nova localização e a coordenação de um estudo avaliativo sobre as famílias relocadas[113]. O MICI considera que, embora enumere de maneira geral as atividades de acompanhamento que planeja implementar, o PIAS não estabelece o período previsto para a reabilitação da população reassentada, de maneira que não concretiza o tempo de acompanhamento e avaliação, bem como tampouco inclui informação sobre o financiamento previsto para essas atividades de acompanhamento e avaliação, como o requer a OP-710.

[111] PIAS, páginas 31, 43 e 44.
[112] PIAS, página 42.
[113] PIAS, página 44, pontos 1 e 6.

2.65 **Disposições para acordos de supervisão participativa que se poderão ser utilizados, juntamente com o acompanhamento, como sistema de alerta para identificar e corrigir problemas na etapa de execução**. O MICI não encontrou no PIAS nenhuma referência a atividades de supervisão participativa da comunidade afetada, pelo que considera que não cumpre este requisito da OP-710.

2.66 **Estabelecimento de um mecanismo para a solução de controvérsias relacionadas com terras, indenização e outros aspectos do plano.** O MICI não encontrou no PIAS nenhuma referência a mecanismos de solução de controvérsias, pelo que considera que não cumpre este requisito da OP-710.

2.67 **Tempo para a aprovação de um plano de reassentamento final**. Em termos da temporalidade estabelecida pela OP-710 para contar com um plano de reassentamento final aprovado, o MICI constatou que o PIAS foi aprovado pela Administração em 14 de abril de 2008, antes que os documentos da Operação fossem distribuídos à Diretoria Executiva para sua aprovação em maio de 2010. Por conseguinte e em conformidade com a OP-710, o PIAS cumpre o requisito sobre a temporalidade para sua conclusão.

2.68 O MICI determina que o PIAS não cumpriu de forma integral os requisitos estabelecidos para um plano de reassentamento final segundo a OP-710.

f. No tocante à etapa de execução do Programa: aspectos temporários e consequências para a comunidade

O que a OP-710 estabelece a respeito da etapa de execução?

2.69 Como já se indicou, a OP-710 estabelece que, quando a relocação é um objetivo de um projeto financiado pelo BID, "o princípio orientador consistirá em perturbar ao mínimo a população afetada"[114]. Neste sentido, quando o deslocamento é inevitável, o plano de reassentamento deve assegurar que as pessoas afetadas sejam indenizadas e reabilitadas de maneira equitativa e adequada no período mais breve possível[115].

2.70 Para entender a atividade de reassentamento dos residentes do Banhado que estava prevista no Programa é importante não apenas analisar como foi preparado e planejado o reassentamento, mas também como foi feita sua gestão por parte do Banco, uma vez aprovado o Programa.

2.71 Em conformidade com a OP-710, na etapa de *execução* de um programa que implique reassentamento deve ser realizado um trabalho de acompanhamento e avaliação do componente de reassentamento, enfocado em monitorar que estejam sendo alcançadas e/ou mantidas as condições sociais e econômicas nas comunidades reassentadas e

[114] OP-710, Seção IV. Considerações Especiais, ponto 2, A relocação como objetivo do projeto.
[115] OP-710, Seção III. Princípios, ponto 2.

receptoras tal como está previsto no plano de reassentamento[116]. Essas atividades de acompanhamento devem estar refletidas nos relatórios de andamento do projeto elaborados pelo Banco.

Achados do MICI referentes à etapa de execução do Programa

2.72 A Proposta de Empréstimo para o Programa, datada de 27 de abril de 2010, indica que as famílias seriam relocadas segundo o PIAS e afirma a conformidade do mesmo com a OP-710. Não obstante isso, o documento reconhece que não se tinham concretizado ainda as opções de reassentamento para cada família e faltava realizar a consulta pública, que teria lugar no Conselho Municipal. A Proposta de Empréstimo dispõe que "[c]omo salvaguarda, é condição ao financiamento deste projeto a revisão, por parte do Banco, dos resultados finais das soluções escolhidas pelas famílias e da consulta pública sobre o projeto"[117]. No tocante a esta "condição do financiamento", ao examinar o Contrato de Empréstimo o MICI constatou que não foi incluída no contrato nenhuma condição desta natureza[118].

2.73 Imediatamente após a assinatura e entrada em vigor do Contrato de Empréstimo, uma equipe do BID realizou a Missão de Arranque de 18 a 21 de outubro de 2011 [redacted] [19]. Nesse mesmo mês o BID contratou uma consultora para ajudar a Prefeitura na revisão técnica do plano de reassentamento involuntário [redacted] [120].

2.74 Como consequência do acima exposto o PIAS não foi implementado e a consultora contratada pelo BID trabalhou de 2011 a 2012 em um novo Plano de Reassentamento,

---

[116] OP-710 Seção V. Critérios para a Formulação e Avaliação do Plano de Reassentamento, ponto 7. Monitoramento e avaliação.

[117] Proposta de Empréstimo, parágrafo 2.8.

[118] O Contrato de Empréstimo em sua Cláusula 3.02 estipula as condições especiais prévias ao primeiro desembolso, a saber, que se cumpram as condições prévias estipuladas no artigo 4.01 das Normas Gerais e a atualização da UGP nos termos acordados com o Banco. Por sua vez o artigo 4.01 das Normas Gerais estabelece uma série de condições prévias ao primeiro desembolso, entre as quais não consta como condição do financiamento a revisão, por parte do Banco, de aspectos relacionados com o reassentamento. Por último, o Anexo Único do Contrato de Empréstimo, que descreve o Programa e os seus componentes, tampouco menciona uma condição de financiamento deste tipo.

[119] Programa de Estruturação Urbana-São José dos Campos (2323/OC-BR), Missão de Arranque, 18-21 de outubro de 2011, Ajuda Memória, parágrafo 2.4 (a).

[120] Termos de Referência, Apoio Técnico ao Município de São José dos Campos, BR-L1160, Consultor em Reassentamento Involuntário.

entregue no início de 2013. [redacted]. Cumpre destacar que Frei Galvão e Jardim Boa Vista eram algumas das opções de moradias previstas no PIAS como parte do Programa. [redacted][122].

2.75 Além disso, em outubro de 2012 as eleições municipais resultaram na mudança de administração da Prefeitura e o novo governo tomou posse no início de 2013, realizando várias mudanças nas diversas secretarias que tinham algum vínculo com o Programa.

2.76 Ao mesmo tempo, embora a unidade de ESG não fosse parte da Equipe do Projeto do Programa, este remeteu a essa unidade o novo plano de reassentamento a fim de obter sua perspectiva sobre o documento e sua conformidade com a OP-710[123].

2.77 A este respeito, a unidade de ESG enviou seus comentários em fevereiro de 2013, ressaltando que o plano [redacted]

[121] Plano de Reassentamento Involuntário das Famílias do Jardim Nova Esperança e da Concha do Banhado, Versão Preliminar Nº 11, Unidade de Gerenciamento do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos / BID, 31 de janeiro de 2013, página 15.

[122] Plano de Reassentamento Involuntário das Famílias de Jardim Nova Esperança e da Concha do Banhado, Versão Preliminar Nº 11, Unidade de Gerenciamento do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos / BID, 31 de janeiro de 2013, página 15.

[123] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 48. [redacted].

[redacted] o ESG recomendou diversos reajustes ao plano, tais como a realização de uma nova atualização do cadastro das famílias a serem afetadas pelo reassentamento, entre outros[124].

2.78 O Órgão Executor começou a trabalhar novamente no plano de reassentamento com base nos comentários e a planejar um novo cadastro da comunidade do Banhado. A partir de fevereiro de 2013 uma nova consultora foi contratada pelo Banco tanto para acompanhar o processo de reassentamento [redacted] [25].

2.79 Em 11 e 12 de janeiro de 2014 foi feio um novo cadastro[126]. Isto exigiu um grande esforço de pré-negociação com a comunidade do Banhado, já que muitos temiam que com isso se considerasse como um fato a sua aceitação do reassentamento sem saberem em que condições realmente teriam de ser reassentados. Conseguiu-se em um único fim de semana, com cerca de 40 assistentes sociais e outros funcionários da Prefeitura, o registro de todos os habitantes da zona afetada para garantir seus benefícios no Programa. Depois do cadastro socioeconômico a área foi congelada novamente com cartazes instalados nas entradas da comunidade e a zona passou a ser vigiada por forças da segurança pública para evitar a afluência de novos habitantes[127].

2.80 Em março de 2014, por indicação do Banco, a Prefeitura contratou um consultor para apoiar a elaboração do plano de reassentamento. O objetivo da consultoria era [redacted]

[124] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 48. [redacted]

[125] Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos – SP BR-L1160, Contratação de Consultoria Especializada para a elaboração e/ou complementação de Plano de Reassentamento Involuntário – PDR, Termos de Referência.

[126] Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 1. Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação das Observância, parágrafo 48-49.

[127] Relatório de Fase de Consulta, Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160), parágrafos 4.4-4.11.

[28].

2.81 Como primeiro passo o consultor elaborou um "Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado", que analisava o cadastro socioeconômico, elaborado em janeiro de 2014, de 461 famílias e de um total de 1.284 beneficiários que estariam sujeitos ao reassentamento. O consultor destacou que de 2007 a 2014 já tinham sido reassentadas 128 famílias por meio de outros programas habitacionais da Prefeitura, ou seja, além da saída de famílias fora do âmbito do reassentamento financiado pelo Banco, houve uma reocupação de 190 novas famílias ao longo desses anos[129].

2.82 De 2014 a 2015 o Órgão Executor, apoiado pelos dois últimos consultores incorporados ao Programa e pela equipe da Fase de Consulta do MICI, conseguiu com dificuldade realizar várias reuniões preliminares para apresentar à comunidade do Banhado aspectos como o diagnóstico socioeconômico, justificativas para o reassentamento e algumas opções preliminares de reassentamento, entre outros. Por meio da instalação do ELO para prestar assistência à população do Banhado no processo de escolha de alternativas e fornecimento de informação, foram coletadas informações de forma *ad hoc* sobre a comunidade e foram reassentadas mais famílias nos outros programas habitacionais do município.

2.83 Em maio de 2015 o consultor contratado pela Prefeitura finalizou a versão preliminar do novo Plano de Reassentamento, a qual, segundo previsto, seria apresentada à comunidade no final desse mês[130]. Não obstante, a apresentação nunca foi realizada, em parte porque os Solicitantes do MICI decidiram que não queriam participar mais dos diálogos da Fase de Consulta[131] por sua desconformidade com o fato de nesse momento o CONSEMA ter convocado uma audiência pública sobre o Estudo de Impacto Ambiental da Via do Banhado. Os Solicitantes consideraram inapropriado levar adiante o processo de licenciamento ambiental da obra, a qual requeria seu

[128] Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos – SP BR-L1160, Contratação de Consultoria Especializada para a elaboração e/ou complementação de Plano de Reassentamento Involuntário – PDR, Termos de Referência.

[129] Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 2.

[130] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 50.

[131] É importante anotar que, embora os Solicitantes não representem a totalidade das pessoas do Banhado afetadas, o processo da Fase de Consulta do MICI tinha permitido criar um espaço de confiança e interação entre a Prefeitura e os moradores do Banhado em um momento em que a Prefeitura não podia sequer entrar na zona. Além disso, o MICI desconhece se a Prefeitura continuou posteriormente atividades adicionais sobre o reassentamento.

reassentamento prévio, sem que o plano de reassentamento já estivesse acordado com a população afetada.

2.84 Segundo informação da Administração, em junho de 2015 o Mutuário apresentou à Administração o pedido de que fossem eliminadas do Programa as atividades de reassentamento e da Via do Banhado e de que fossem utilizados os recursos do empréstimo para financiar outras atividades que pudessem ser executadas dentro do prazo de desembolso do empréstimo que findaria em 18 de fevereiro de 2017[132]. Esse pedido foi atendido por meio de uma Alteração Contratual entre o Mutuário e o BID, assinada em 2 de agosto 2016.

2.85 No tempo em que o reassentamento, apesar de ser parte do Programa, não havia sido executado, um número importante de famílias – cerca de 213 segundo a informação mais recente trazida ao MICI pela Administração[133] – forem reassentadas fora do âmbito do Programa. À medida que essas famílias deixavam o Banhado, a Prefeitura demolia suas casas e deixava os entulhos como parte de uma estratégia contínua de "congelamento" da área para impedir a invasão do lugar e evitar a construção de novas estruturas. De acordo com as entrevistas realizadas na missão de investigação, os entulhos, em alguns casos acumulados por muito tempo, criam uma série de riscos para a comunidade e especialmente para as crianças, inclusive a chegada de animais e insetos portadores de doenças como ratos e baratas, os quais, por sua vez, podem atrair serpentes, agravando os problemas de insalubridade na comunidade. O MICI pôde verificar na missão de investigação que permanecem os entulhos das casas demolidas na comunidade do Banhado em um número bastante considerável para a zona.

[132] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 20 da Observância, parágrafo 20.

[133] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 61. O MICI não pôde verificar a exatidão desses dados. Pode-se comprovar que entre a atualização do cadastro socioeconômico da zona em 2007 e o novo cadastro em 2014, 128 famílias foram reassentadas por programas habitacionais da Prefeitura. Ver Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 2.

Amostra dos entulhos das casas demolidas na comunidade do Banhado. Fonte: MICI.

2.86 Além disso, diversos serviços sociais e instalações comunitárias que antes estavam a serviço da comunidade foram encerrados nos anos posteriores à elaboração do PIAS, tais como um núcleo de educação infantil, uma unidade da FUNDHAS[134], uma creche e uma sala de atendimento odontológico. Todos estes elementos foram descritos no PIAS como parte da rede de assistência social na área de remoção e destacaram-se entre os serviços sociais públicos utilizados pelos residentes[135].

[134] Fundhas do Banhado demolida, Jornal Guia SJC – 12 de julho de 2011: http://www2.guiasjc.com.br/noticias/fundhas-do-banhado-demolida/

[135] PIAS, Seção 4.3, páginas 24-25.

Determinação de cumprimento relacionada com a etapa de execução do Programa

2.87 Dado que o PIAS não foi implementado e desde a aprovação do Programa até 2015 as atividades de reassentamento se concentraram na tentativa de elaboração de novos planos de reassentamento, a determinação do MICI no tocante a se o Banco cumpriu ou não o disposto na OP-710 na etapa de execução do Programa enfoca se foi devidamente observado o objetivo da política de minimizar alterações prejudiciais no modo de vida das pessoas que serão afetadas pelo reassentamento.

2.88 No processo de investigação o MICI encontrou evidência de que no período transcorrido entre a finalização do PIAS em abril de 2008 e a aprovação do Programa e a assinatura e entrada em vigor do Contrato de Empréstimo em maio de 2010 e agosto de 2011, respectivamente, ocorreram várias circunstâncias que debilitaram ainda mais a possibilidade de levar a cabo o reassentamento da comunidade do Banhado como parte do Programa. Entre elas destaca-se o seguinte: (i) já estavam reassentados, por meio de outros programas de atenção habitacional da Prefeitura, um número significativo de residentes do Banhado; (ii) as opções de moradia previstas no PIAS já não estavam disponíveis em número suficiente para as famílias que ainda não tinham saído; e (iii) a relação da Prefeitura com a comunidade estava muito debilitada e os funcionários não puderam por um tempo sequer entrar na comunidade. Posteriormente ocorreram novas circunstâncias que incidiram no tempo de execução. Assim, em 2012 houve eleições municipais que resultaram na mudança de administração da Prefeitura no início de 2013 com as dilações que ambos processos implicam. Além disso, tanto devido a mudanças na administração no poder como por reajustes institucionais internos, a unidade coordenadora sofreu várias mudanças de seus integrantes, gerando tudo isso demoras no planejamento do reassentamento como parte do Programa.

2.89 No tocante aos reassentamentos de famílias do Banhado por meio de outros programas habitacionais da Prefeitura, o MICI destaca que, embora o reassentamento desta população para melhorar suas condições fosse um objetivo do Programa do BID, esses reassentamentos não foram realizados no âmbito do Banco. Neste sentido, a Equipe do Projeto do BID afirmou que se trata de remoções de natureza voluntária a que a Prefeitura pôde atender com base na própria política habitacional e em programas patrocinados pelos governos estadual e federal, destinados às populações de baixa renda[136]. A Administração argumenta que o reassentamento não foi realizado uma vez que se dispôs na Proposta de Empréstimo que era "condição do financiamento deste projeto a revisão, por parte do Banco, dos resultados finais das soluções escolhidas

[136] Comentários da Administração sobre a versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 60.

pelas famílias e da consulta pública sobre o projeto"[137]. Não obstante o exposto, o MICI não encontrou nenhuma disposição deste tipo no Contrato de Empréstimo, documento que estipula as obrigações entre o Banco e o Mutuário. Por outro lado, embora o Banco não tenha procedido ao financiamento do reassentamento involuntário das famílias do Banhado, o MICI destaca, segundo constatado nos achados apresentados nos parágrafos 2.72-2.83, que houve vários investimentos como parte do Programa no tocante à contratação de consultores para realizar atividades vinculadas às diferentes versões do plano de reassentamento na etapa de execução. Na opinião do MICI, o não financiamento direto do subcomponente não exime a Administração de qualquer responsabilidade que surgir das atividades que realiza no âmbito de um programa, como pode ser a elaboração de diferentes planos de reassentamento.

2.90 O MICI é de opinião que neste caso o descumprimento fundamental por parte do BID a respeito da OP-710 se relaciona com o fato de se ter aprovado um plano de reassentamento, o PIAS, elaborado no âmbito dos programas gerais de reassentamento da Prefeitura e que não cumpria a OP-710. O PIAS previa que o reassentamento seria executado em menos de um ano, de 2008 a 2009. No entanto, o Programa só foi aprovado mais de dois anos depois em 2010. Apesar de sua apresentação tardia para aprovação, não se procedeu a atualizar imediatamente os dados de base do plano de reassentamento nem a melhorar o PIAS para sua implementação imediata após a aprovação. Isso levou alguns habitantes do Banhado a saírem sob o abrigo de outros programas habitacionais não relacionados com o Programa do BID, mesmo formando parte da comunidade a ser reassentada no âmbito do Programa, e os que ficaram permaneceram em situação de incerteza e sob condições de insalubridade na área. Consequentemente, nos cinco anos seguintes não se contou com um plano de reassentamento de qualidade que cumprisse a OP-710, impossibilitando que o reassentamento fosse realizado de maneira oportuna e que as "pessoas afetadas [fossem] indenizadas e reabilitadas de maneira equitativa e adequada no período mais breve possível"[138], tal como requer a OP-710 e incentivando assim a saída de moradores sob outras alternativas.

2.91 É opinião do MICI que na etapa de execução do Programa, por não se dispor de um plano de reassentamento finalizado e pronto para ser implementado no prazo mais breve possível como requer a OP-710, duas realidades se foram concretizando e afetando a comunidade de diferentes formas: (i) as pessoas que se foram reassentando no âmbito dos programas alternativos oferecidos pela Prefeitura; e (ii) as pessoas que permaneceram na comunidade porque se opunham ao reassentamento ou porque esperavam que o plano de reassentamento lhes fosse apresentado já completo com

[137] Comentários da Administração sobre a versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafo 37. Proposta de empréstimo para o "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos" documento PR-3544 de 27 de abril de 2010, parágrafo 2.8.

[138] OP-710, Seção III. Princípios, ponto 2.

opções e medidas de reabilitação bem detalhadas para poder tomar uma decisão participativa e informada.

2.92 Embora muitos residentes do Banhado pertencentes ao primeiro grupo tenham querido sair da área por razões diversas – tais como insegurança, insalubridade ou simplesmente para melhorar suas condições – esses reassentamentos, apesar de formarem parte do Programa, foram realizados por meio de outros programas habitacionais da Prefeitura sem garantir às pessoas afetadas as salvaguardas que oferece a aplicação da OP-710 e os benefícios de reassentamento que, em princípio, seriam oferecidos como parte do Programa. Entre esses benefícios havia, por exemplo, a oportunidade de participar e serem consultados sobre o processo de reassentamento, bem como de terem pleno conhecimento das diversas opções das medidas de indenização e reabilitação que responderiam aos riscos de empobrecimento que poderiam enfrentar no novo lugar. Ao contrário, segundo entrevistas realizadas pelo Painel durante a missão de investigação, muitas destas famílias afirmaram que se reassentaram por serem pressionadas a sair devido às condições da área em que viviam e com a ideia de que seria melhor aceitar alguma opção em vez de permanecer no Banhado esperando durante um prazo indeterminado. Na missão de investigação o Painel teve a oportunidade de se reunir com algumas pessoas do Banhado reassentadas em apartamentos sob outros programas habitacionais da Prefeitura. Vários deles relataram dificuldades por viver longe do centro da cidade sem dispor de transporte regular para chegar a outras áreas e sobretudo como isto vem afetando suas possibilidades de emprego. Muitos falaram das dificuldades que têm enfrentado em assumir novos custos, tais como condomínio e serviços públicos e indicaram que estão atrasados com os pagamentos de maneira que não sabem como vão voltar à sua situação inicial. Alguns afirmaram que a sua qualidade de vida era melhor no Banhado, porque aí desfrutavam de uma melhor situação socioeconômica apesar das condições físicas do lugar.

2.93 O segundo grupo refere-se ao fato de permanecerem na comunidade ao longo de mais de oito anos enquanto o Órgão Executor, sob a orientação do BID, continuava a trabalhar no plano de reassentamento e sem ações concretas no curto prazo para finalmente executar o reassentamento conforme estava previsto no Programa. O MICI observa que estas pessoas experimentaram consequências negativas devido ao encerramento dos serviços sociais e instalações comunitárias e a uma falta de atenção por parte do Estado no tocante à prestação de serviços de manutenção, tais como, entre outros, a iluminação pública e a limpeza das valetas de drenagem. Isto além da manutenção prolongada dos entulhos na comunidade, que produz espaços inseguros tanto por questões de saúde como de respeito à segurança física dos residentes da área. Além disso, o congelamento da área, aplicado em intervalos ao longo dos anos de 2002 a 2015, também teve impactos sobre a qualidade da vida das pessoas que não podiam fazer reparos em sua casa nem reformas ou obras durante vários anos.

2.94 Para ambos os grupos é importante destacar que o fato de saberem que seriam reassentados começou pelo menos em 2002, quando a comunidade foi cadastrada pela primeira vez e a zona congelada. Esse cadastramento foi atualizado e a área novamente congelada em 2007, já com alguma participação do BID a fim de dispor de informação de base para o PIAS. Além disso, com a falta de participação e de consulta identificada nessa etapa pelo MICI (ver parágrafos 2.17-2.24) existia uma lacuna de informação sobre a situação do planejamento do reassentamento e como seria o futuro de cada uma das pessoas do Banhado. Esta situação acarretou uma grande incerteza e insegurança para os residentes do Banhado sobre o seu futuro.

2.95 É conclusão do MICI que os acontecimentos ocorridos na etapa de execução não se enquadram nos objetivos e princípios estabelecidos na OP-710, uma vez que os membros da comunidade sofreram perturbações significativas em sua vida ao longo dos nove anos de participação do BID no planejamento e estruturação do reassentamento. Isto ocorreu, em grande parte, porque não se conseguiu atender a essas pessoas de forma adequada e em um prazo razoavelmente breve. Enquanto se mantinha esta situação perduravam os impactos negativos na vida das pessoas afetadas. Embora algumas circunstâncias – tais como o atraso de mais de três anos entre a finalização da devida diligência e a assinatura do contrato de empréstimo, e as mudanças na Administração Municipal resultantes de processos eleitorais – tenham gerado atrasos na execução, o MICI destaca que é prática comum do BID desenvolver um plano de ação em uma situação como esta para coordenar com todos os atores envolvidos e implementar as ações necessárias no intuito de atualizar e melhorar o plano de reassentamento a fim de cumprir a OP-710 e realizar o reassentamento o mais rápido possível, reduzindo assim ao mínimo precisamente os tipos de impacto identificados que ocorreram neste caso. Neste caso o MICI não encontrou a realização de um plano de ação com essas características.

2.96 Por conseguinte, o MICI considera que as circunstâncias descritas geraram um impacto considerável em detrimento da população do Banhado, o qual não foi devidamente manejado pelo Banco. Em termos concretos, o Banco aprovou um plano de reassentamento que não cumpria todos os requisitos da OP-710 e que gerou indubitavelmente problemas em sua implementação em um prazo razoável. Além disso, o Banco permitiu passar o tempo sem assegurar um resultado satisfatório para a população a ser reassentada, negando uma resposta rápida e eficaz em conformidade com a situação de vulnerabilidade das famílias do Banhado, as quais permaneceram no lugar durante anos sem serem reassentadas enquanto as condições na comunidade se iam deteriorando ou foram reassentadas sem as garantias que o Banco deveria oferecer, tudo isso em descumprimento do prescrito pela OP-710.

2. No tocante à Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703)

a. Alegações dos Solicitantes

2.97 Além das alegações relativas ao reassentamento involuntário, os Solicitantes consideraram que uma das razões fundamentais para o reassentamento das famílias do Banhado seria a construção da Via do Banhado, cujo traçado passaria por Jardim Nova Esperança. Em termos gerais e no tocante às salvaguardas oferecidas pela OP-703, os Solicitantes alegaram, em primeiro lugar, que o projeto da Via do Banhado não contava com os estudos de impacto ambiental necessários e que, uma vez realizados, estes estudos não foram devidamente consultados nem compartilhados com a comunidade e as suas preocupações não teriam sido levadas em conta no processo de licenciamento ambiental. Em segundo lugar, os Solicitantes alegaram que as pessoas afetadas não tinham sido informadas nem consultadas devidamente sobre o projeto da via e que, apesar de se dar por concluído que seriam reassentados, suas preocupações não tinham tido levadas em consideração.

b. O que estabelece a Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703)?

2.98 A OP-703 estabelece que as salvaguardas regem para todo o ciclo do projeto com o propósito de assegurar a viabilidade ambiental das operações financiadas pelo Banco. O enfoque adotado pelo Banco para evitar impactos ambientais negativos é de natureza cautelar. Quando são inevitáveis, as operações financiadas pelo Banco exigirão medidas de mitigação. No caso de impactos que não puderem ser mitigados completamente, será necessário implementar mecanismos de compensação ou reposição. O Banco trabalha com os mutuários para apoiar com efetividade a gestão de riscos ambientais e ajudar a fortalecer capacidades, conforme for acordado. Se o Banco considerar que os riscos são demasiadamente grandes, somente apoiará o investimento proposto quando tiver sido acordado um plano de mitigação de risco.

2.99 É importante destacar que a OP-703 define o termo “meio ambiente” em seu sentido mais amplo e inclui fatores físicos/químicos (geofísicos), fatores biológicos (bióticos) e fatores sociais (antrópicos) associados aos anteriores. Neste sentido, a Política abrange aspectos sociais, culturais e econômicos na medida em que se derivem de mudanças geofísicas e/ou bióticas associadas a uma operação específica.

2.100 Nas subseções seguintes “c”, “d”, e “e” figuram os achados da investigação e a determinação de cumprimento a respeito do estipulado nas Diretivas da OP-703 pertinentes às alegações propostas pelos Solicitantes, a saber, Diretiva B.3, B.5 e B.6. Em cada subseção apresentam-se as considerações do MICI sobre o cumprimento dessas diretivas.

c. No tocante à Diretiva B.3 sobre pré-avaliação e classificação de operações financiadas pelo BID

O que estabelece a B.3?

2.101 A Diretiva B.3 estabelece o seguinte:

- Todas as operações financiadas pelo Banco serão pré-avaliadas e classificadas de acordo com seus impactos ambientais potenciais de modo que possam ser definidas as salvaguardas ambientais e os requisitos de revisão ambiental apropriados.

- A pré-avaliação será realizada no início do processo de preparação e considerará os impactos potenciais ambientais negativos, sejam diretos ou indiretos, regionais ou de natureza cumulativa, inclusive os impactos sociais e culturais ambientalmente relacionados tanto com a própria operação como com suas instalações associadas, se pertinente.

2.102 Com relação à classificação das operações, a Política estabelece que qualquer operação capaz de causar impactos ambientais negativos significativos e efeitos sociais associados ou tiver implicações profundas que afetem os recursos naturais serão classificadas na Categoria "A". Considera-se que as operações de Categoria "A" requerem salvaguardas de alto risco. Esses tipos de operações exigirão um EIA quando se tratar de projetos de investimento. As operações que causem principalmente impactos ambientais negativos localizados e de curto prazo, inclusive impactos sociais associados e para os quais já se dispõe de medidas de mitigação efetivas, serão classificadas na Categoria "B". Para esta classificação normalmente será necessária uma análise ambiental e/ou social focada em temas identificados no processo de seleção, bem como um PGAS.

Achados do MICI sobre o cumprimento da B.3

2.103 Figuram, a seguir, as informações coletadas na investigação relacionada com o processo que o Banco conduziu na etapa de pré-avaliação e classificação do Programa e com os requisitos da Diretiva B.3, relevante para os componentes objeto desta Verificação da Observância.

2.104 Em 28 de setembro de 2007, por meio da SSF[139], a Equipe do Projeto classificou o Programa como Categoria "B", considerando que o mesmo geraria "riscos menores para a saúde e segurança das comunidades locais decorrentes da infraestrutura ou do equipamento", especialmente na etapa de construção. No formulário indica-se que para

[139] O SSF tem como objetivo identificar os impactos e riscos ambientais e socioculturais relacionados com aspectos ambientais que potencialmente tenha a operação. Segundo o formulário, as Equipes do Projeto propõem a categoria de impacto ambiental para a operação. Diretrizes de implementação da política de meio ambiente e cumprimento de salvaguardas, página 2424.

a mitigação dos riscos de saúde e segurança uma solução potencial poderia ser que o Mutuário apresente um "relatório anual sobre o êxito na gestão de riscos comunitários". No tocante ao reassentamento involuntário ou ao deslocamento econômico, estabelece-se que os impactos serão menores e que o Mutuário deverá desenvolver um plano de ação de reassentamento que demonstre consultas adequadas, compensação e mecanismos de queixa[140].

2.105 Esta classificação foi determinada com base na informação coletada na Missão de Identificação realizada de 17 a 21 de setembro de 2007 e em outros documentos disponíveis naquele momento. Entre os documentos figurava uma "análise ambiental rápida das intervenções previstas [no Programa] procurando, em particular, conhecer os impactos das mesmas e os instrumentos de licenciamento ambiental pertinentes"[141].

2.106 Esta análise ambiental rápida[142] tinha sido solicitada pelo Banco para o processo de tomada de decisão, requerendo da Prefeitura, para cada componente, a análise dos seguintes aspectos: [redacted].

2.107 Além disso, embora esta análise ambiental rápida não previsse atividades de reassentamento, outros documentos do Programa produzidos nessa época incluíam a necessidade de relocar famílias. O PP incluía a atividade de relocação de famílias que ocupavam áreas de preservação ambiental e que viviam em situação de risco no Componente I proposto como parte do Programa[143]. [redacted][144].

2.108 O Banco concluiu com base na "análise ambiental rápida" que as intervenções teriam um impacto socioambiental positivo muito significativo, melhorando a qualidade de vida de cerca de 2.500 famílias, mas reconhecendo que, embora a relocação fosse voluntária, poderia haver impactos negativos. Além disso, o Banco concluiu que, como alguns dos projetos rodoviários teriam impactos irreversíveis na estrutura urbana, ambiental e social, seu licenciamento poderia requerer a preparação de um EIA-RIMA

[140] SSF.
[141] Perfil de Projeto, parágrafo 4.1.
[142] Programa de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de São José dos Campos, Análise dos projetos e avaliação da necessidade de licenciamento ambiental, Ecociente, Prefeitura Municipal de São José dos Campos e Banco Interamericano de Desenvolvimento, setembro de 2007, páginas 2 e 3.
[143] Perfil de Projeto, parágrafo 2.7; SPFR; SSF, sumário de riscos e impactos do Projeto e potenciais soluções; EAS, parágrafos 2.1 e RGAS, páginas 9 e 10.
[144] Missão de Identificação, 17 a 21 setembro 2007, Ajuda Memória, Anexo A: Projetos a Serem Analisados.

regulamentado pela lei brasileira[145]. Por conseguinte, determinou-se que para assegurar a consonância do trâmite de licenciamento ambiental brasileiro com as políticas de salvaguardas do BID (OP-703 e OP-710) e para potencializar os impactos positivos do Programa, a Prefeitura requereria a preparação de uma análise ambiental que deveria estar pronta e disponível ao público antes da apresentação da POD[146].

2.109 [redacted] na reunião de ESR do Programa, realizada em 20 de outubro de 2007 [redacted][147].

2.110 No tocante à construção de rodovias, o PP estabelecia que na preparação da Operação seria necessário realizar estudos técnicos, econômicos e ambientais para selecionar, dimensionar e aperfeiçoar as propostas iniciais da Secretaria de Transportes. Com relação aos impactos previstos especificamente para a Via do Banhado, a avaliação preliminar [redacted][49].

2.111 Além disso, a EAS indicava uma série de impactos tanto positivos como negativos para cada componente do Programa. Estabelecia como impactos positivos do reassentamento das famílias do Banhado e da Orla do Rio Paraíba o aumento da qualidade de vida das 631 famílias beneficiadas e a garantia de dispor de uma moradia com propriedade legal; como impactos negativos indicou a "quebra de laços sociais e econômicos [e] soluções são forçadas e inadequadas às famílias" e, como medida de proteção ambiental, entre outras, "verificar o cumprimento da OP-710 nas políticas e práticas da [Prefeitura] e em particular para a favela que se está propondo". Especificou que a favela do Banhado é a última que permanece no Município, o qual tinha

[145] Perfil do Projeto, parágrafo 4.1; EAS, parágrafo 2.5, [redacted]

[146] Perfil do Projeto, parágrafo 4.1.

[147] Ata de revisão ambiental e social (ESR) de 20 de outubro de 2007, página 1.

[148] No contexto do Brasil as ZEIS são instrumentos urbanos criados geralmente por lei municipal ou estabelecidos nos Planos Diretores das cidades. Em São José dos Campos, a Lei Complementar Municipal Nº 306, de 17 de novembro de 2006 em seu artigo 75 estabelece que as ZEIS se compõem de áreas destinadas a projetos para populações de baixa renda. Entram nesta categoria as áreas ocupadas pelos sub-moradias/favelas, lotes clandestinos, onde houver interesse social na promoção da regularização urbanística e lotes no perímetro urbano destinados a atender ao programa habitacional do Município para a população de baixa renda. http://camara-municipal-de-sao-jose-dos-campos.jusbrasil.com.br/legislacao/709064/lei-complementar-306-06#art-75

[149] Programa de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de São José dos Campos, Análise dos projetos e avaliação da necessidade de licenciamento ambiental, Ecociente, Prefeitura Municipal de São José dos Campos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, setembro de 2007, página 9.

implantado um programa habitacional desde 1998 que permitiu a relocação voluntária de 15 núcleos em áreas de risco[150].

2.112 Para as obras do sistema viário afirma que seus impactos positivos incluiriam a redução do tempo de mobilidade pública e empresarial, delimitação entre a zona urbana e a zona protegida e possíveis diminuições de emissões veiculares, entre outros. Com relação aos impactos negativos relacionados com as obras do sistema viário indica que haverá "impactos irreversíveis" e "desapropriações demoradas". O documento considera que para estas obras "[n]ão há necessidade de remanejamento de famílias de baixa renda e as áreas estão no limite do urbano com o protegido"[151]. Afirma que, embora as obras viárias tenham impactos irreversíveis na estrutura urbana, ambiental e social, não são necessariamente negativos e que deveriam ser objeto de estudos ambientais específicos em conformidade com a legislação vigente[152].

2.113 Levando em conta os impactos previstos foram estabelecidos os seguintes elementos como estratégia ambiental e social do Programa: (i) realizar uma avaliação ambiental do Programa como um todo, para o que o Banco assessoraria a Prefeitura no cumprimento dos requisitos e procedimentos do BID. Esta avaliação abrangeria os impactos sociais do Programa como um todo e deveria estar disponível ao público antes da apresentação da POD[153]; (ii) realizar uma Avaliação Social da atuação da Prefeitura, em particular da Secretaria de Habitação no tocante ao reassentamento, para o cumprimento da OP-710. A Equipe do Projeto ressalta que a referida Secretaria tem experiência na matéria, não somente na implementação de programas próprios, mas também na execução de programas de reassentamento financiados pelo BID, como é o caso de Habitar; (iii) para os componentes viários a serem desenvolvidos, analisados e implementados na execução do Programa, serão usados os instrumentos previstos pela legislação nacional (EIA-RIMA) e, em consonância com as políticas do Banco, haverá consultas públicas nos momentos oportunos[154].

Determinação de cumprimento da Diretiva B.3

2.114 A seguir o MICI fará uma análise para determinar se a pré-avaliação e classificação da Operação foram feitas em conformidade com os padrões da Diretiva B.3. Analisará especificamente os impactos potenciais identificados pelo Banco no início do processo de preparação e se constituem o tipo de impacto próprio de uma operação da Categoria "B", como foi determinado pelo Banco.

2.115 O MICI reconhece que a Diretiva B.3 requer que se determine a categoria de uma operação em uma etapa muito antecipada da mesma, baseando-se em informação preliminar sobre a operação. Não obstante o exposto, é opinião do MICI que a

[150] EAS, parágrafo 2.2.
[151] EAS, páginas 3 e 4, parágrafo 2.4, tabela de impactos, Componente II – "Melhorias na Mobilidade Urbana".
[152] EAS, parágrafo 2.1
[153] EAS, parágrafo 3.1 e Perfil de Projeto, parágrafo 4.1.
[154] EAS, parágrafo 3.1.

informação disponível para a Equipe do Projeto neste caso, embora não abrangente, indicava que os componentes do Programa incluiriam uma diversidade de impactos de natureza variável, entre os quais se destacam alguns impactos que seriam de tipo irreversível na estrutura urbana, ambiental e social para as obras do sistema viário, teriam associados impactos sociais de natureza significativa e para os quais se previa a necessidade de solicitar uma licenciamento ambiental. Concretamente, os documentos do Programa identificam impactos negativos vinculados à construção da Via do Banhado (entre outras intervenções viárias previstas na avaliação preliminar) a ser construída próxima a uma zona de proteção ambiental e que implicava o reassentamento de mais de 700 famílias para o Programa como um todo.

2.116 Com relação à construção da Via do Banhado previa-se a necessidade de um EIA no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro. Sobre este ponto em particular é importante notar que os EIAs se associam normalmente ao procedimento de obtenção de licenciamento ambiental e que esta é uma realidade que se repete nos países onde o Banco tem operações. Sua base jurídica está em diversos instrumentos internacionais, entre os quais figura o Princípio 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[155], segundo o qual são requeridas avaliações de impacto ambiental a respeito de qualquer atividade proposta que provavelmente venha a produzir impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente[156]. Os projetos submetidos a este tipo de autorização ambiental normalmente se caracterizam pela geração de impactos consideráveis ou notórios sobre o meio ambiente e a paisagem. Especificamente a legislação ambiental vigente no Brasil expressamente indica que se submetem a este tipo de procedimento de licenciamento ambiental os projetos que cumprem as características dos impactos socioambientais acima descritos[157].

2.117 No tocante aos tipos de impacto que a Via do Banhado poderia gerar, o MICI concorda em que potencialmente alguns dos impactos associados com a implantação das obras viárias – especialmente na etapa de construção quando há movimentação de veículos pesados e quando os locais de construção podem estar muito próximos de comunidades locais – poderiam ser considerados como impactos localizados e de curto prazo e para os quais há medidas de mitigação eficazes nos termos estabelecidos na B.3 para projetos da Categoria “B”. Não obstante, o MICI ressalta que não há muita evidência nesta etapa indicando que o Programa dispunha de medidas de mitigação

[155] No mesmo sentido o Convênio sobre Diversidade Biológica (CDB), artigo 14, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), artigo 206 e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC), artigo 4.f.

[156] O MICI esclarece que, apesar da Declaração do Rio ser um instrumento não vinculante, segundo o direito internacional público, as normas da mesma foram incorporados efetivamente na legislação interna da maioria dos países objeto das operações do Banco.

[157] Resolução CONAMA 237/97, Art. 1, Definições, Inciso II. Licencia Ambiental ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar projetos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivamente ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

eficazes para os impactos específicos que produziriam as obras. Neste sentido a EAS unicamente estabeleceu o seguinte como medida para mitigar os impactos irreversíveis identificados para as obras viárias: o Programa acompanharia todo o processo desde o estudo de alternativas até o início das obras; instrumentos como o EIA-RIMA ou outros para a obtenção da Licença de Instalação e da Operação; e planos de gestão ambiental[158]. Portanto, tratava-se mais de uma lista de opções a confirmar e elaborar para o futuro do que de medidas de mitigação específicas já determinadas para cada tipo de impacto identificado.

2.118 No tocante a outros impactos reconhecidos pelo Banco nesta etapa inicial da operação, o MICI considera que alguns são impactos ambientais negativos significativos em termos de magnitude e duração e que têm efeitos sociais profundos a eles associados que refletem, portanto, características próprias de uma Categoria "A". O MICI destaca o seguinte:

i. A maior parte da Via do Banhado seria contígua a um APA de uma extensão superior a mais de 11.000 hectares[159]. Isto apresenta particularidades quanto à construção e operação de longo prazo de uma obra significativa em uma área ambiental protegida e sensível, segundo constatado na avaliação preliminar preparada pela Prefeitura a pedido do Banco.

ii. A Via do Banhado teria dois trechos situados em zonas reconhecidas como áreas onde residem populações vulneráveis e de baixa renda. Isto implicaria que os impactos "sobre a saúde e segurança das populações locais" reconhecidos no SSF afetariam especialmente uma população vulnerável.

iii. Para tornar factível a implementação da Via do Banhado era requisito a relocação das famílias da comunidade do Banhado, as quais estavam em situação de vulnerabilidade. Previa-se na EAS preparada pelo Banco que haveria "desapropriações demoradas" e que os reassentamentos necessários para todo o Programa gerariam impactos negativos tais como a ruptura de laços sociais e econômicos e a possibilidade de forçar soluções inadequadas para as famílias[160]. O SSF para o Programa também confirmou que haveria "impactos que levam ao reassentamento involuntário ou deslocamento econômico".

iv. De maneira geral, as obras viárias previstas no Programa gerariam "impactos irreversíveis" na estrutura urbana, ambiental e social como foi constatado na EAS.

v. Previa-se a necessidade de EIA-RIMA para o licenciamento ambiental de diversos de seus componentes, especialmente para a Via do Banhado,

[158] EAS, páginas 3 e4, parágrafo 2.4, tabela de impactos, Componente II – "Melhorias na Mobilidade Urbana".
[159] RAA, página 52.
[160] EAS, parágrafo 2.1.

2.119 É opinião do MICI que, em consideração do enfoque da OP-703 de evitar impactos ambientais negativos de maneira precautelar, em uma operação como esta que envolve uma série de impactos – alguns deles poderiam ser classificados como categoria ambiental "B" e outros seriam mais bem classificados como categoria "A" – se deve optar pelo critério de maior complexidade ambiental e sociocultural, ou seja, seria preferível a categorização capaz de proteger a totalidade dos impactos das diferentes obras que fazem parte da operação, inclusive de modo especial os impactos de maior escala ou que impliquem maior risco para o meio ambiente ou para as populações locais.

2.120 Ante o exposto, o MICI considera que um Programa com múltiplos componentes e subcomponentes, que implica, entre outros, a construção de duas grandes vias – uma das quais requeria o prévio reassentamento involuntário de quase 300[161] famílias em situação de vulnerabilidade e cuja localização estava prevista nas margens de uma área natural protegida de mais de 11.000 hectares – não atenderia estritamente à descrição de um impacto localizado e de curto prazo, como requer a OP-703 para projetos da categoria "B". Além disso, conclui-se dos documentos analisados que para os impactos e/ou riscos identificados nesta etapa não se dispunha de medidas de mitigação eficazes, como exige a B.3, mas foram descritas atividades potenciais, processos ou documentos a serem elaborados na execução do Programa, destacando-se a previsão de realizar um EIA-RIMA no âmbito do licenciamento ambiental brasileiro, o que indicava a existência de pelo menos um componente com potencial de gerar impactos consideráveis ou notórios sobre o meio ambiente. Por conseguinte, por entender que o Banco deveria ter considerado esta operação como Categoria "A", o MICI conclui que o Banco não cumpriu o disposto na Diretiva B.3.

d. No tocante à Diretiva B.5 sobre Requisitos de Avaliação Ambiental

O que estabelece a B.5?

2.121 A Diretiva B.5 da OP-703 estabelece o seguinte:

> A preparação das Avaliações Ambientais (EA), seus planos de gestão associados e sua implementação são responsabilidade do mutuário. O Banco exigirá o cumprimento de padrões específicos para a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), […], Planos de Gestão Ambiental e Social (PGAS) e análises ambientais, segundo são definidos nesta Política e como aparecem detalhados nas Diretrizes de Implementação. O órgão executor […] deverá submeter todos os produtos de EA à revisão do Banco. A aprovação da operação por parte do Banco considerará a qualidade do processo e a documentação das EA, entre outros fatores.
>
> […]

[161] Além disso, o Programa previa o reassentamento de 350 famílias que residiam na Orla do Paraíba e incluía uma contrapartida da despesa incorrida e como reconhecimento do reassentamento já concluído de 81 famílias para a construção da Via Norte. No total, segundo os documentos desta etapa de desenvolvimento da Operação, previa-se o reassentamento de 712 famílias.

- Para as operações que exigirem uma avaliação ambiental, mas que não estiverem sujeitas a um EIA ou a um EAE, deverá ser feita uma análise ambiental que inclua uma avaliação dos impactos potenciais e riscos ambientais, sociais e de saúde e segurança associados à operação e indicar as medidas previstas para controlar esses riscos e impactos. […]

- Os PGAS devem incluir: uma apresentação dos impactos e riscos-chave da operação proposta, tanto diretos como indiretos; a formulação das medidas ambientais/sociais que se propõem para evitar, minimizar, compensar e/ou atenuar os impactos e riscos-chave, tanto diretos como indiretos; as responsabilidades institucionais relativas à implementação de tais medidas, inclusive, caso necessário, formação de capacidades e treinamento; cronograma e orçamento destinados à execução e gestão de tais medidas; programa de consulta ou participação acordado para o projeto; e o âmbito da supervisão dos riscos e impactos ambientais e sociais ao longo da execução do projeto, inclusive indicadores claramente definidos, cronogramas de supervisão, responsabilidades e custos. Os PGAS deverão estar prontos para revisão na missão de análise/revisão ambiental.

Achados do MICI sobre o cumprimento da Diretiva B.5

2.122 Como já mencionado, a EAS estabeleceu como requisito a elaboração de uma Avaliação Ambiental para o Programa como um todo, a qual abordaria os projetos específicos e consideraria os impactos sociais de todo o Programa. Essa avaliação ambiental deveria estar pronta antes da apresentação do POD[162]. Por outro lado, a EAS estabeleceu que, para alguns projetos específicos que "sejam desenvolvidos, analisados e implantados durante a execução do Programa (corredores viários) serão usados os instrumentos previstos pela legislação e normas brasileiras (RAP e EIA/RIMA) e, em consonância com a política do Banco, haverá reuniões e consultas públicas, nos momentos oportunos"[163]. Em conformidade com o PP, a Prefeitura prepararia a Avaliação Ambiental[164] para assegurar a consonância dos trâmites de licenciamento ambiental nacionais, requeridos para os projetos viários que teriam impactos irreversíveis, juntamente com as políticas OP-703 e OP-710.

2.123 Posteriormente a Prefeitura elaborou, por meio de uma firma de consultoria externa, um RAA. A primeira versão do RAA data de 20 de fevereiro de 2008. Segundo a Proposta de Empréstimo para o Programa, esta versão preliminar do RAA foi publicada no diário local Vale Paraibano e divulgada no website da Secretaria Municipal do Meio Ambiente

[162] O Anexo IV do Perfil de Projeto do qual consta o "Índice de Estudos Setoriais" estabeleceu como data para a finalização desta Avaliação Ambiental 15 de janeiro de 2008 e que seria divulgada ao público previamente em 15 de dezembro de 2007, página 2.
[163] EAS, parágrafo 3.1 (d.).
[164] O PP denomina o documento como Análise Ambiental (AA).

em 23 de fevereiro de 2008, onde se manteve disponível até 25 de março[165]. A versão final do RAA foi concluída em 23 de abril de 2008 e incluiu como anexo um MAC. A Equipe do Projeto indicou ao MICI que este MAC corresponde ao PGAS para o Programa[166]. O RAA menciona o MAC como parte da supervisão ambiental de obras e indica que "apresenta um conjunto de atividades que incluem desde aspectos considerados nas diretrizes para localização e operação de canteiros até ações relativas ao gerenciamento de resíduos, de saúde e segurança nas obras, articulando-se com outros programas como o de Comunicação Social"[167].

2.124 A primeira versão do RAA incluiu como subcomponente do Programa o reassentamento das famílias do Banhado, não obstante a análise deste subcomponente limitou-se a estabelecer que "deverá observar estritamente as normas do BID para reassentamento (OP-710), bem como as demais exigências da Política de Salvaguardas ambientais (OP-703)"[168]. A versão posterior, de abril de 2008, incluiu mais informações, especificando, entre outros elementos, que a favela está situada em um APA e que as 399 famílias do Banhado deverão ser atendidas pelo PIAS proposto no Programa. Acrescentou que os resultados dos cadastramentos executados demonstram que a população da área é extremamente pobre, o que justifica plenamente as despesas a serem feitas, tornando-se imprescindíveis. Ressalta a importância de que as intervenções projetadas sejam discutidas com a população, dada a importância ambiental da zona do Banhado para o Município e estabelece que o reassentamento dessas famílias gerará um impacto menor devido aos programas municipais de atenção habitacional em funcionamento e aos exemplos anteriores bem sucedidos na área[169]. Não consta do documento uma análise mais minuciosa sobre tais exemplos, indicando apenas que a Prefeitura tinha conseguido viabilizar a criação de um PIAS em 2007, "minimizando as favelas existentes"[170]. Com relação a este subcomponente, se estabelece que gerará "um impacto social negativo mitigável com o reassentamento". No tocante à fase de planejamento das intervenções que fazem parte do Programa, o RAA especifica que um dos impactos relevantes é a expectativa de algumas famílias ou grupos de pessoas afetadas, afirmando que no caso da comunidade do Banhado a remoção é total. Afirma o seguinte: "para evitar impactos adversos indesejáveis, quanto ao receio de mudança das famílias a serem atingidas, recomenda-se que o anúncio e a divulgação do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos, pela Prefeitura, sejam acompanhados do esclarecimento devido à população quanto aos imóveis que poderão ser atingidos e quanto às medidas de apoio previstas, bem como do benefício das obras para toda a cidade"[171].

---

[165] Proposta de Empréstimo, parágrafo 2.7. O MICI não dispõe de documentação que permita verificar estas informações.

[166] [redacted]

[167] RAA, página 136.

[168] RAA, versão preliminar, página 9.

[169] RAA, página 16, 17 e 99.

[170] RAA, página 87.

[171] RAA, página 105 e 106.

2.125 Quanto ao subcomponente da Via do Banhado, de acordo com o RAA, esta obra prevê a relocação das 399 famílias da comunidade do Banhado[172] e constitui "a obra que merece mais atenção pela sua localização nas margens da APA […] de grande interesse da comunidade"[173]. Além disso, de acordo com a Secretaria do Meio Ambiente, estava prevista a contratação de um EIA e de um Relatório de Impacto Ambiental sobre a via para permitir um estudo mais profundo e a realização de audiências públicas para que a população possa conhecer o projeto e participar dele[174]. Além disso, recomenda que o projeto seja discutido preliminarmente com a população que deverá conhecer inclusive o plano de transporte público que deverá utilizar esse eixo, favorecendo a mobilidade de toda a população de São José dos Campos[175]. O RAA afirma que era possível predizer, com base em pressupostos legais, que a entidade licenciadora solicitaria maiores detalhes ambientais sobre o projeto e exigiria uma solução bem estudada mediante uma análise de alternativas para selecionar aquela com a menor interferência possível no APA do Banhado[176].

2.126 Com relação aos impactos ambientais e medidas mitigatórias, o RAA indica que em geral o Programa, como um todo, gerará impactos positivos, posto que os impactos ambientais negativos, causados pelas intervenções viárias, são compensados pelos parques urbanos propostos que representam uma área verde[177]. Além disso, indica que as obras viárias do Componente 2, como um todo, são ambientalmente mais impactantes por produzirem "incomodidades" tanto nas obras, como depois das mesmas em consequência do aumento de áreas impermeabilizadas por pavimentação, o que causaria um aumento nos volumes de drenagem de água pluvial. Afirma que este "impacto negativo gerado pelas obras viárias, que são a estrutura desse Programa de investimentos, deverá ser mitigado pela introdução de novos Parques que proporcionam o aumento [das] áreas verdes e garantem a manutenção de áreas permeáveis perenes"[178]. Acrescenta que o "controle ambiental" seria reforçado pela organização de Postos de Entrega Voluntária (PEV) para gerir os resíduos das obras da construção civil. Outro impacto negativo relacionado com os corredores viários seria um aumento do nível de ruído produzido pelo aumento de tráfico de veículos. Neste sentido, o documento afirma que muitas das áreas já estão impactadas e, especificamente quanto à Via do Banhado, que a dispersão do aumento do ruído provocado pelo tráfego deveria ser favorecida pela amplidão do APA contíguo ao viário que é "uma área livre de ocupações".

[172] RAA, página 19. O mesmo documento estabelece que as obras previstas para a Via Norte Fase I e II também requereriam a desocupação da favela do Banhado.
[173] RAA, página 98.
[174] RAA, página 99.
[175] RAA, página 99. No mesmo sentido, RAA preliminar, página 96.
[176] RAA, página 99.
[177] RAA, página 104.
[178] RAA, página 104.

2.127 Uma vez concluídos a EAS, o RAA e seu MAC, a Equipe do Projeto procedeu à elaboração de um IGAS[179] no qual documentou um resumo dos principais impactos ambientais e sociais e as suas respectivas medidas de mitigação. O IGAS, tal como o RAA, reitera que para a obra da Via do Banhado se previa a realização de um EIA, a fim de permitir um estudo mais profundo e também a realização de audiências públicas para que a população conhecesse e participasse do projeto[180]. O IGAS contém uma série de quadros sobre os impactos e medidas de mitigação para os diversos projetos do Programa baseados nas informações do RAA. No tocante à Via do Banhado a síntese do Banco figura no Quadro 6:

[179] Segundo definido nas Diretrizes de Implementação da OP-703, "[e]l o IGAS oferece um resumo da avaliação ambiental e de outros documentos ambientais e sociais pertinentes redigidos como parte da preparação e devida análise prévia da operação, focando a atenção nos aspectos de gestão ambiental e social a serem aplicados na execução do projeto. O IGAS deve corroborar que se cumprirá a normativa pertinente do Banco. O relatório de projeto e o IGAS exporão claramente as ações realizadas para dispensar atenção aos fatores pertinentes de risco ambiental significativo que possam influenciar a sustentabilidade ambiental da operação […]" Ver: Diretrizes de implementação da Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas, página 34.

[180] RGAS, página 30.

Quadro 6: Impactos negativos e medidas de mitigação previstos para a Via do Banhado e apresentados no IGAS[181].

Impactos Negativos	Medidas Mitigadoras
Impactos negativos reversíveis, durante as obras: ▪ Desvios de tráfego de veículos e de pedestres: área já impactada por dificuldade de fluxos antes das obras. ▪ Risco de acidentes durante a obra ▪ Desvios de tráfego, e de acessos de pedestres. Impacto reversível, a ser eliminado com a conclusão das obras. ▪ Prejuízo ao comércio local pelo tráfego de caminhões durante as obras, nos emboques da obra. ▪ Impacto na vegetação do talude do Banhado, principalmente durante as obras. ▪ Problemas de fornecimento de energia, ligação de água, de esgoto, e de coleta de lixo durante as obras. ▪ A eliminação inadequada do solo removido, se houver material excedente, para implantação das Vias Norte e do Banhado especialmente, pode gerar impactos ao meio ambiente e não poderá ser feita na área do Banhado. Verificar interesse no reaproveitamento desse material (turfa) **Impactos negativos irreversíveis:** ▪ Interferência na APA IV, do Banhado, protegida por lei. ▪ Relocação da ocupação habitacional existente que impacta os habitantes locais negativamente, obras e usuários para redução do risco [*sic*]. ▪ Impacto negativo em relação ao ruído gerado pelo tráfego no ambiente da ocupação. De baixa magnitude pois essas avenidas se inserem em áreas urbanas já impactadas pelo tráfego.	**Para minimizar impactos ambientais:** ▪ Executar um EIA-RIMA para discutir com a população (audiências públicas) as alternativas de execução da obra, para que ela não se oponha à obra durante o processo. ▪ Estudar diversas alternativas de locação dessa obra, a partir do platô da ferrovia, de modo a minimizar necessidade de corte e aterro. ▪ Proteger a vegetação existente no talude do Banhado, responsável pela estabilidade do mesmo. ▪ Estudar o sistema de drenagem existente executado para implantação da ferrovia, compatibilizando-o com o sistema complementar a ser implantado. ▪ Recompor a vegetação do talude do Banhado após as obras. ▪ Prever compensação de vegetação a ser proposto no licenciamento. ▪ Utilizar áreas de bota-fora aprovadas ambientalmente. ▪ As demais ações para minimizar impactos negativos reversíveis durante as obras deverão seguir o MANUAL DE CONSTRUÇÕES, Anexo IX deste RAA. **Para minimizar impactos sociais:** ▪ Discutir o projeto com a população. ▪ Demonstrar benefícios ambientais (implantação do parque), de transporte (individual e coletivo) e de fomento a atividades turísticas. ▪ Demonstrar as alternativas habitacionais propostas ao Programa de Remanejamento das habitações, bem como as pesquisas sociais realizadas. ▪ Promover uma campanha planejada de divulgação do projeto junto à mídia, desde a fase de projeto até a conclusão das obras.

Determinação de cumprimento da Diretiva B.5

2.128 A análise do MICI sobre a Diretiva B.5 se concentrará em determinar se na preparação do Programa o Banco exigiu a elaboração e apresentação das avaliações ambientais e dos planos de gestão necessários para a Operação e se estes cumpriram os padrões estabelecidos na OP-703.

2.129 O termo “avaliação ambiental”, segundo utilizado na B.5, é um termo genérico que abrange diversos tipos de avaliação[182]. A tipologia das avaliações ambientais e dos planos de gestão para uma operação depende da natureza dos possíveis impactos da mesma que determinam o tipo de classificação da operação com base nas categorias estabelecidas na Diretiva B.3. Conforme mencionado anteriormente, no processo de

[181] IGAS, página 24.
[182] OP-703, Seção VI. Definições.

pré-avaliação e classificação o Programa foi classificado como Categoria "B"[183]. Como resultado, a verificação de cumprimento da Diretiva B.5 por parte do MICI concentra-se nos requisitos estabelecidos para operações da Categoria "B". Não obstante, o MICI reitera sua determinação sobre o descumprimento da Diretiva B.3 (parágrafos 2.114-2.120), no sentido de que a natureza dos impactos e riscos ambientais e sociais que implicava este Programa exigia que fosse classificado como Categoria "A".

2.130 A Diretiva B.3 requer para operações de Categoria "B" "normalmente […] uma análise ambiental e/ou social focada em temas específicos identificados no processo de escolha, bem como um Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS)". A B.5 especifica que para este tipo de projetos se deverá fazer uma análise ambiental que inclua uma avaliação dos possíveis impactos e riscos e indicar as medidas previstas para controlá-los.

2.131 Neste caso o MICI concluiu que nesta etapa do projeto foi feita uma avaliação ambiental geral do Programa com o objetivo de caracterizar a situação ambiental de seus componentes e ações. Essa avaliação continha, entre outros aspectos, uma identificação dos principais problemas ambientais locais associados às intervenções propostas pelo Programa, os impactos ambientais previsíveis e uma descrição das características dos processos de licenciamento ambiental de Brasil. Não obstante, no tocante aos subcomponentes objeto desta Verificação da Observância, essa avaliação ambiental não apresenta um detalhe dos impactos e riscos ambientais e sociais concretos associados a cada um deles nem as medidas específicas para gestioná-los, como requer a OP-703.

2.132 O MICI considera que essencialmente o RAA identifica os componentes que por suas características exigirão licenciamento ambiental e, por conseguinte, a realização posterior de estudos de impacto ambiental mais profundos e estabelece uma lista de impactos potenciais previsíveis para cada componente. Concretamente, desde as etapas mais iniciais do Programa, se tinha identificado a necessidade da elaboração de um EIA-RIMA para a Via do Banhado não apenas como parte do processo de obtenção de uma licenciamento ambiental conforme a legislação nacional, mas também porque o EIA-RIMA permitiria realizar um estudo abrangente e profundo sobre os impactos desta obra[184]. Neste sentido, no RAA determina-se que a Via do Banhado era a obra que merecia mais atenção por sua localização nas margens do APA, o qual, juntamente com a Via Cambuí, formava parte das obras ambientalmente "mais impactantes" do Programa e que, além disso, requeria o reassentamento prévio da comunidade do Banhado.

2.133 O MICI considera que a Diretiva B.5 requer que na etapa de análise/avaliação de uma operação fiquem estabelecidos os impactos e riscos do mesmo, suas medidas de mitigação, bem como o plano para implementá-las no intuito de garantir que a operação

[183] SSF, BR-L1160, 28 de setembro de 2007.
[184] RAA, versão final, página 99.

seja aprovada com informações completas que permitam ao Banco assegurar a viabilidade ambiental, social, financeira, etc. do projeto e para minimizar os impactos negativos e os riscos da operação. Neste sentido, o MICI observa que este Programa apresenta a particularidade de incluir um número considerável de intervenções enumeradas e descritas nos diferentes documentos do Programa. Não obstante, no tocante à determinação e avaliação dos impactos específicos de cada uma e com relação ao estabelecimento de medidas de mitigação e seu plano de gestão, sua definição foi deixada para instâncias nacionais e em etapas posteriores à aprovação da Operação, o que, a critério do MICI, não cumpre o disposto na B.5. Tanto é assim que, no tocante à Via do Banhado, não se sabia nesta etapa do projeto qual seria a trajetória da via, mas na avaliação ambiental se previu a realização *a posteriori* de um estudo de alternativas, dada a sensibilidade de implantar a via ao lado do APA e para poder selecionar o desenho com menos interferência. Esta ausência de análise ambiental completa com seu consequente plano de gestão se reflete também em aspectos como a ausência de um plano e cronograma específico de execução da obra de construção da via em coordenação com o reassentamento das famílias do Banhado, e de um programa de consulta ou participação para o projeto.

2.134 O MICI estima que, embora o RAA seja um estudo importante preliminar de impactos e medidas de mitigação do Programa como um todo, não permite um enfoque e gestão completos dos impactos dos diversos componentes específicos. É importante reiterar que a Via do Banhado apresentava um potencial de impactos de alto risco e de natureza permanente sobre o meio ambiente, bem como impactos sociais associados de igual magnitude como consequência do reassentamento involuntário e, portanto, era necessário contar já na etapa de preparação do Programa com o EIA-RIMA, de maneira que permitisse estabelecer a viabilidade da obra no âmbito da OP-703. Neste sentido, o MICI considera como errônea a perspectiva, proposta no IGAS, de considerar a realização no futuro de um estudo de impacto ambiental como uma medida de mitigação do componente. Pelo contrário, a determinação dos impactos, as alternativas de localização e o traçado da via, bem como o desenho dos sistemas de drenagem – entre outros aspectos da via – deviam fazer parte da avaliação ambiental do Programa antes de sua aprovação, bem como a previsão das medidas para gerenciar seus impactos.

2.135 Além disso, o que a Administração considera o plano de gestão ambiental do Programa – o MAC – consiste unicamente em um documento de supervisão ambiental das obras constantes do Programa e não indica nem inclui: (i) o desenho de medidas específicas para evitar, minimizar, compensar e/ou atenuar os impactos e riscos-chave de cada componente; (ii) as responsabilidades institucionais relativas à implementação de tais medidas; (iii) um cronograma e orçamento destinados à execução e gestão de tais medidas; (iv) um programa de consulta ou participação acordado para cada componente; e nem (v) o âmbito para a supervisão dos riscos e impactos potenciais ambientais e sociais associados resultantes da construção e operação dos projetos ou subprojetos, como requer a OP-703.

2.136 Por conseguinte, o MICI estabelece que o Banco não cumpriu a B.5 ao ter validado unicamente uma análise ambiental geral do Programa e não ter realizado na etapa de avaliação ambiental e social do projeto uma análise especifica dos impactos diretos e indiretos que produziriam os diferentes componentes – e, em particular, a Via do Banhado que era uma das obras de maior impacto do Programa. Além disso, não cumpriu a B.5 por ter estabelecido como medida de mitigação de impactos da Via do Banhado a elaboração de um EIA-RIMA no âmbito do processo de licenciamento ambiental nacional após a aprovação da Operação. A Diretiva B.5 é clara ao requerer que a aprovação de operações por parte do Banco considere a qualidade do processo e a documentação de EA. Neste sentido, a falta de estudos de impacto importantes para um componente sensível e de grande magnitude, como a Via do Banhado, debilitou a possibilidade de cumprir a Diretiva B.5 para esta Operação. Além disso, o Banco descumpriu a B.5 ao não dispor de um PGAS para o Programa em conformidade com os requisitos estabelecidos na B.5. Isso impossibilitou o Banco de assegurar um devido enfoque precautelar frente aos reconhecidos impactos ambientais, alguns deles de natureza irreversível e de alto risco.

e. No tocante à Diretiva B.6 sobre Consultas

O que estabelece a B.6?

2.137 A Diretiva B.6. estabelece o seguinte:

> [c]omo parte do processo de avaliação ambiental, as operações classificadas sob as Categorias "A" e "B" exigirão consultas com as partes afetadas e serão considerados os seus pontos de vista. Poderão também ser realizadas consultas com outras partes interessadas para permitir um nível mais amplo de experiências e perspectivas. As operações da Categoria "A" deverão ser consultadas pelo menos duas vezes na preparação do projeto, na fase de delimitação dos processos de avaliação ou revisão ambiental e na revisão dos relatórios de avaliação. Para as operações da Categoria "B" deverão ser feitas consultas com as partes afetadas pelo menos uma vez, preferencialmente na preparação ou revisão do PGAS, conforme acordo com o mutuário. Para fins da consulta deverá ser fornecida a informação nos locais, idiomas e formatos que permitam consultas de boa-fé com as partes afetadas, as quais possam formar uma opinião e fazer comentários sobre o curso de ação proposto. Os EIA ou outras análises pertinentes serão divulgadas ao público de forma coerente com a Política de Disponibilidade de Informação (OP-102) do Banco. Durante a execução do projeto as partes afetadas deveriam ser informadas sobre as medidas de mitigação ambiental e social que as afete, segundo definido no PGAS.

Achados do MICI sobre o cumprimento da Diretiva B.6

2.138 O IGAS elaborado pelo Banco afirma que, por meio da divulgação do RAA no website da Prefeitura, "[a] população discutiu o Programa" e destaca que a publicação teve 590 acessos e o documento resumido em PDF foi baixado 394 vezes, juntamente com pelo

menos seis menções na mídia local[185]. De maneira geral, diversos documentos do Programa, por exemplo a EAS, fazem alusão a que se estaria cumprindo a OP-703 sobre consultas ao realizar as audiências públicas em conformidade com os instrumentos previstos na legislação e normas brasileiras[186].

2.139 Da informação coletada pelo MICI conclui-se que em junho de 2015 foram realizadas duas audiências públicas sobre a Via do Banhado em São José dos Campos como parte do processo interno de licenciamento ambiental. As audiências foram convocadas em 4 de maio de 2015 pelo CONSEMA, órgão encarregado da convocação e realização das Audiências Públicas no Estado de São Paulo. De 11 de maio a 10 de junho de 2015 uma cópia do EIA-RIMA esteve disponível para revisão e consulta dos interessados na Secretaria Municipal de Transportes, tanto por meio eletrônico como em cópia impressa. As duas audiências públicas ocorreram em 9 e 10 de junho de 2015 em diferentes lugares de São José dos Campos. O objetivo de um deles era dar maior acessibilidade aos residentes do Banhado por se tratar de uma localização mais próxima da comunidade[187].

2.140 No processo de Verificação da Observância o MICI solicitou à Equipe do Projeto e à Prefeitura documentação ou outro tipo de evidência de qualquer consulta ou reunião participativa realizada na preparação do Programa, a fim de divulgar informação sobre o mesmo e entabular consulta com a população afetada para levar em consideração seus pontos de vista. Não obstante, não foi proporcionada ao Painel nenhuma informação ou evidência de consulta específica sobre o Programa.

Determinação de cumprimento da Diretiva B.6

2.141 Para fins desta investigação o MICI verifica se o Banco cumpriu os requisitos da B.6 a respeito de projetos de Categoria "B". Não obstante, em conformidade com a determinação do MICI (parágrafos 2.114-2.120) sobre descumprimento da B.3, caberia a esta Operação cumprir o estabelecido para operações da Categoria "A".

2.142 No processo de Verificação da Observância da Diretiva B.6, o MICI não encontrou evidência de terem sido efetivamente feitas consultas no âmbito da preparação do Programa, nem sobre o Programa como um todo, nem especificamente sobre o componente da Via do Banhado. Somente há menção de alguma divulgação de informação sobre o RAA on-line e na imprensa, bem como das atividades de divulgação do EIA-RIMA e das Audiências Públicas sobre a via realizadas em 2015 e no âmbito do licenciamento ambiental que vigora atualmente no Brasil.

---

[185] IGAS, página 37.

[186] A EAS no parágrafo 3.1 estabelece que para alguns projetos específicos "desenvolvidos, analisados e implantados na execução do Programa (corredores viários) serão usados os instrumentos previstos pela legislação e normas brasileiras (RAP e EIA/RIMA) e, em consonância com a política do Banco, haverá reuniões e consultas públicas nos momentos oportunos".

[187] Licenciamento ambiental da Via do Banhado, São José dos Campos, Relatório sobre as Audiências Públicas, Consórcio Planservi-Cobrape, páginas 4 e 5.

2.143 É importante indicar que a consulta, tal como definido na Diretiva B.6, requer a realização de um exercício de informação e consulta efetiva e de boa-fé com a comunidade afetada por um projeto, facilitando a interação por meio do idioma idôneo, em lugares acessíveis e no formato que lhes permita realmente entender o alcance da operação e as suas obras e atividades, facilitando assim o diálogo eficaz baseado em opiniões devidamente informadas. Desta forma uma consulta adequada permite que se leve em consideração os pontos de vista das partes afetadas na formulação das medidas de controle e mitigação de impactos associadas ao projeto.

2.144 A seguir, o MICI apresentará as duas razões principais que levam a uma determinação de descumprimento da B.6 neste caso.

(i) A divulgação temporária de informação pela Internet e na mídia local não atende ao requisito de consultar as partes afetadas pelo Programa.

2.145 No tocante à prestação de informação e consultas sobre a Via do Banhado, a Administração ressalta que o RAA foi disponibilizado ao público de maneira oportuna por meio da sua publicação no diário local Vale Paraibano e sua divulgação no website da Secretaria Municipal do Meio Ambiente no prazo aproximado de um mês.

2.146 O MICI considera que a divulgação do RAA no website da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, inclusive tendo recebido reações a ele nos meios de comunicação[188] e tendo sido divulgado por meio de uma nota em um jornal local, é uma modalidade de apresentação de informação que permite a um setor específico da população tomar conhecimento dessa nota, mas não pode ser considerada "consulta" nos termos da B.6. Em primeiro lugar, o MICI considera que no âmbito desta Operação a divulgação temporária de informação técnica e complexa por meios eletrônicos e/ou imprensa escrita não constitui um meio adequado para transmitir informação clara a uma comunidade em situação de vulnerabilidade e nível socioeconômico das famílias do Banhado, identificadas nos documentos do Programa como carentes de meios básicos de subsistência, com um nível de educação muito baixo e uma alta percentagem de analfabetismo e população adulta sem estudos primários[189]. Neste sentido, é importante recordar que, em conformidade com a B.6, o objetivo de uma consulta, é oferecer informação adequada às pessoas afetadas para permitir-lhes entender do que se trata e opinar, entre outros, sobre os impactos e medidas de mitigação já identificados, o que implica também que a informação deverá ser prestada no idioma e formato que permitam consultas de boa-fé. Por conseguinte, a consideração da realidade específica das pessoas a serem consultadas no âmbito de um projeto é essencial em casos como o presente, nos quais não somente se deve garantir que a informação chegue às

[188] [redacted] y RGAS, página 37.

[189] Diagnóstico socioeconômico das famílias do Banhado, 9 de junho de 2014, página 18.

comunidades mais vulneráveis, mas também que seja proporcionada de maneira clara, simples e compreensível para que estas formem uma opinião sobre o curso de ação proposto no projeto. Por tais razões o MICI considera que a divulgação de um documento técnico por meios eletrônicos ou imprensa escrita, como medida de divulgação da informação a um número considerável de população em situação de vulnerabilidade, de baixa renda, com acesso muito limitado à Internet e com um alto nível de analfabetismo, não se ajusta aos requisitos da B.6.

2.147 Em segundo lugar, a B.6 estabelece a obrigação não apenas de compartilhar informação específica sobre um projeto, mas também de consultar e considerar os pontos de vista das populações afetadas. Neste caso, as atividades de divulgação da informação não constituem uma consulta, uma vez que unicamente se teria divulgado o RAA do Programa, sem estabelecer um diálogo com as partes afetadas nem um mecanismo para a população apresentar sua opinião sobre a Operação e órgão executor ou o Banco levá-la em consideração. Além disso, o MICI considera que o fato de a divulgação do RAA ter sido objeto de reações nos meios de comunicação não é evidência de uma consulta com a comunidade afetada.

2.148 Ante o exposto, o MICI considera que a publicação do RAA no website do Município durante várias semanas e na imprensa local não cumpre o requisito de realização de consultas com as partes afetadas para considerar seus pontos de vista conforme estabelecido na Diretiva B.6.

(ii) As audiências públicas sobre a Via do Banhado não cumprem o alcance de consultas nem a temporalidade estabelecidos na B.6.

2.149 Segundo a Administração, o RAA "expôs o procedimento de realização das audiências públicas requeridas pelas leis locais para tais obras, explicando-se que tais audiências seriam realizadas, conforme a legislação local, na tramitação das licenças ambientais". A Administração ressalta que o mesmo foi reiterado no RGAS e se indicou "que nesse processo seria necessário realizar amplas audiências públicas para a comunidade tomar conhecimento do projeto e opinar sobre ele"[190].

2.150 A este respeito, o MICI considera que o alcance da Audiência Pública não é equiparável ao da Consulta definida na Diretiva B.6. A este respeito, ao verificar o alcance da figura da Audiência Pública no direito ambiental brasileiro, o MICI conclui que essa figura tem, em conformidade com a Resolução CONAMA Nº 009 datada de 3 de dezembro de 1987, Artigo 1, a finalidade de "expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos assistentes as críticas e sugestões a respeito"[191]. Trata-se, portanto, de um exercício de participação pública na tomada de decisões de conteúdo ambiental que materializa o princípio de

[190] Comentários da Administração à versão preliminar da Recomendação para uma Verificação da Observância, parágrafos 28-29.
[191] Resolução CONAMA Nº 009 de 1987, disponível em http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html

participação do cidadão estabelecido na Declaração da Rio de 1992 e na Declaração de Estocolmo de 1972 e que figura em um exercício informativo e participativo regulamentado pela lei. Como tal, não implica um exercício consultivo no sentido expresso na Diretiva B.6, porquanto se trata simplesmente de um exercício participativo e democrático, mas em todo caso de natureza informativa, o que não tem, como consequência decorrente da participação da comunidade, efeitos de poder fazer reajustes ao Projeto ou responder por meio dos planos de gestão de impactos, como o PGAS, levando em conta os pontos de vista e preocupações das partes afetadas.

2.151 Além disso, o MICI conclui que a realização das audiências públicas, mesmo no prazo e âmbito estabelecidos no processo de licenciamento ambiental interno, não cumpre o prazo estabelecido na Diretiva B.6 para realizar as consultas. Neste sentido, a B.6 recomenda para projetos da Categoria “B” realizar consultas na preparação ou revisão do PGAS, especialmente para oferecer a oportunidade ao órgão executor de fazer reajustes aos planos de gestão e curso de ação a seguir no âmbito do projeto, a fim de levar em conta as preocupações manifestadas pelas partes afetadas na consulta. Desta maneira propicia também ao BID e a seu mutuário a oportunidade de se assegurarem de que a operação seja viável e fazer qualquer reajuste necessário antes de confirmar os termos financeiros e contratuais com a aprovação da operação. Neste caso, as audiências públicas foram realizadas sete anos depois da finalização do processo de avaliação ambiental para o Programa e cinco anos depois de sua aprovação. Por conseguinte, o MICI conclui que a realização das audiências públicas no âmbito do processo interno de licenciamento ambiental não cumpre os requisitos de tempo e forma para a consulta pública estabelecidos na B.6. O MICI destaca neste ponto o vínculo inevitável existente entre a ausência de avaliações ambientais do Programa no seu momento oportuno e a ausência de informação, participação e consulta com a comunidade afetada.

2.152 Por outro lado, o MICI considera que o dever do Banco sob a Diretiva B.6 é assegurar que se consulte a população afetada, fornecendo antecipadamente informação precisa, completa e relevante sobre todos os impactos de todo o Programa. O MICI destaca que neste caso a previsão de realização para o futuro de audiências públicas sobre duas maneiras *especificas* descumpre a obrigação do Banco de levar a cabo processos de consulta sobre o Programa em seu conjunto, inclusive seus diferentes componentes e intervenções (*supra* parágrafo1.8)

2.153 Em conclusão, no tocante à exigência de consulta para projetos da Categoria “B”, pelo menos uma vez na sua fase de preparação, o MICI conclui que o Banco não cumpriu a Diretiva B.6.

3 No tocante à Política de Disponibilidade de Informação/Acesso à Informação (OP-102)

a. Alegações dos Solicitantes

2.154 Os Solicitantes alegaram de maneira geral que não tiveram acesso à informação sobre o Programa e especialmente sobre as atividades que os afetariam diretamente, a saber, o reassentamento e a Via do Banhado.

2.155 Com relação ao reassentamento, afirmaram que não tiveram acesso a um plano de reassentamento, o que lhes gera dúvida se realmente existe tal plano.

2.156 No tocante à construção da Via do Banhado, os Solicitantes questionaram a existência de um Estudo de Impacto Ambiental e indicaram que, se existe, não tiveram acesso a ele. Além disso, consideraram que todos os documentos vinculados à construção dessa via devem ser acessíveis ao público.

b. Versão aplicável da OP-102

2.157 O Grupo BID tem uma longa trajetória na busca de transparência e conta com uma política que regula a divulgação de informação ao público desde 1994. Essa política foi objeto de múltiplas revisões e atualizações ao longo dos anos. A atual Política de Acesso à Informação (documento GN-1831-28) foi aprovada pela Diretoria Executiva em 12 de maio de 2010 e aplica-se à informação produzida e recebida pelo Banco a partir de 1º de janeiro de 2011. Antes o Banco contava com uma Política sobre Disponibilidade de Informação (documento GN-1831-18), atualizada em 2006 e aplicável à informação gerada e recebida a partir de 1º de janeiro de 2004.

2.158 Neste sentido, harmonizando as disposições da Política do MICI e a OP-102[192], o elemento a levar em conta para definir a versão aplicável da Política a um determinado documento será a data de produção ou de recebimento do mesmo por parte do Banco.

2.159 Neste caso específico, as alegações dos Solicitantes referem-se em sua maioria a documentos produzidos após 1º de janeiro de 2004 e antes de 1º de janeiro de 2011. Portanto, cumpre analisar sua divulgação à luz da Política sobre Disponibilidade de

[192] Em conformidade com o disposto no Glossário da política do MICI, a Política Operacional Pertinente "é a versão vigente no momento de aprovação da Operação Financiada pelo Banco objeto da Solicitação, salvo especificação em contrário na política ou documentação jurídica pertinentes." No momento da aprovação desta operação (ou 12 de maio de 2010) estava em vigor a Política sobre Disponibilidade de Informação de 2006 que seria então a Política Operacional Pertinente segundo a definição constante da Política do MICI. Não obstante, de acordo com a atual Política de Acesso à Informação de 2010, "as disposições desta política entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2011 e serão aplicáveis a toda informação produzida a partir dessa data". Em vista destas definições, dependendo da data de recebimento ou produção da informação, poder-se-ia aplicar uma ou outra das duas versões da OP-102.

Informação de 2006. Além disso, certas alegações referem-se a documentos produzidos após a entrada em vigor da Política de Acesso à Informação de 2010, os quais, portanto, serão analisados à luz da mesma.

c. O que estabelece a OP-102 Política sobre Disponibilidade de Informação de 2006?

2.160 A Política sobre Disponibilidade de Informação ratificou o compromisso do BID com a transparência e a responsabilidade em todas as suas atividades e baseou-se em uma série de princípios, entre eles, o seguinte: se não houver razões imperiosas para manter a confidencialidade, deverá ser disponibilizada ao público a informação referente ao Banco e a suas atividades no momento e na forma apropriados para melhorar a transparência e, portanto, a qualidade das atividades do Banco[193].

2.161 A Política sobre Disponibilidade de Informação consiste fundamentalmente em uma lista positiva de documentos que devem ser divulgados pelo Banco e, de forma geral, indica o momento de sua divulgação.

2.162 A Política refere-se à informação a ser divulgada sobre as operações do Banco, estabelecendo uma distinção entre as operações com garantia soberana e aquelas sem garantia soberana. Este caso refere-se a uma operação com garantia soberana. Para este tipo de operação, a OP-102 de 2006 requere que sejam divulgados os seguintes documentos, na oportunidade assinalada[194]:

i. **A Proposta de Empréstimo**: será disponibilizada ao público uma vez que a Diretoria Executiva haja aprovado a operação;
ii. **Documentos conceituais do projeto, perfis, abstratos ou memorandos de admissibilidade**: serão disponibilizados ao público quando tiverem sido aprovados pela Comissão da Administração ou uma vez enviado o documento para informação da respectiva Comissão da Administração, caso não requeira aprovação;
iii. **Avaliações do impacto ambiental, avaliações ambientais estratégicas ou outras análises ambientais**: serão disponibilizadas ao público no país mutuário e na Sede do Banco antes de ser realizada a missão de análise;
iv. **Estratégia Ambiental e Social**: será disponibilizada ao público depois de incorporadas as recomendações das Comissões de Impacto Social e Ambiental (CESI) e de Empréstimos do Banco; e
v. **Relatório de gestão ambiental e social**: será disponibilizado ao público depois que o Vice-Presidente Executivo der sua anuência para a distribuição da Proposta de Empréstimo à Diretoria Executiva.

[193] Política sobre Disponibilidade de Informação (GN-1831-18), Seção II, Princípios Básicos.
[194] OP-102 Política sobre Disponibilidade de Informação de 2006, Seção III. Informação Disponível do Banco, Parte A. Informação operacional, parágrafos 5.(a) e (b), 8. e 9.

2.163 Além disso, para estabelecer as conclusões do MICI referentes à OP-102 de 2006 é necessário levar em consideração o disposto na Política OP-703 quanto à acessibilidade da informação ambiental e social, dada a complementaridade de ambas as políticas neste aspecto. Neste sentido e em coerência com a OP-102 de 2006, a OP-703 estabelece a obrigação dos mutuários de fazer as consultas públicas dos projetos e indica que "[p]ara propósitos da consulta deverá ser fornecida a informação nos lugares, idiomas e formatos que permitam consultas de boa-fé às partes afetadas, formem uma opinião a respeito e façam comentários sobre o curso de ação proposto"[195].

d. Achados do MICI no tocante ao cumprimento da OP-102 sobre Disponibilidade de Informação de 2006

2.164 No Quadro 7 o MICI apresenta sua análise de cumprimento relativo à divulgação dos documentos do Programa em conformidade com a OP-102 de 2006, indicando o tipo de documento, a data de cumprimento do marco de divulgação no âmbito da Política, o nome atribuído ao documento, seu idioma, sua data de divulgação no website do Banco, caso seja divulgado, e se foi ou não cumprida a disposição da Política.

[195] OP-703, Diretiva B.6 Consultas.

Quadro 7: Informação para Divulgação Relativa a Operações com Garantia Soberana em conformidade com a OP-102 sobre Disponibilidade de Informação de 2006

Tipo de documento de natureza pública	Data do marco de divulgação no âmbito da OP-102 de 2006	Nome do documento para o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-1160)	Idioma	Data de divulgação no website do Banco	Cumprimento da Política
Proposta de Empréstimo	Aprovação da operação por parte da Diretoria: *12 de maio de 2010*	Proposta de empréstimo para o "Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos"	Espanhol (original); Inglês	Não divulgado	Não
Documentos conceituais do projeto, perfis, abstratos ou memorandos de admissibilidade	Uma vez que tenham sido aprovados pela Comissão de Administração pertinente (ou por ela enviados para obter informação): a correspondente Comissão da Administração: não *se conhece a data*	Perfil do Projeto (PP)	Espanhol	29 de outubro de 2007[196]	No se pôde confirmar
Avaliações do impacto ambiental, avaliações ambientais estratégicas ou outras análises ambientais	Antes da missão de análise: *11-19 de março de 2008*	Relatório de Avaliação Ambiental	Português	Não divulgado	Não
Estratégia Ambiental e Social	Depois de serem incorporadas as recomendações das comissões CESI e de Empréstimos: *data desconhecida*	Estratégia Ambiental e Social (EAS), incluída como anexo ao Perfil do Projeto	Espanhol	29 de outubro de 2007	Não se pôde confirmar
Relatório de Gestão Ambiental e Social	Uma vez que o Vice-Presidente Executivo tenha acordado com a distribuição da Proposta de Empréstimo à Diretoria: *data desconhecida*	Relatório de Gestão Ambiental e Social (IGAS – siglas em espanhol)	Português	Não divulgado	Não

Fonte: Elaboração própria com base em vários documentos obtidos durante a investigação.

[196] Consta dos registros do Banco que o Perfil de Projeto foi aprovado pela Vice-Presidência de Países e publicado nesta data. O MICI não pôde confirmar se o documento passou por algum processo de aprovação de uma "comissão da administração" como está especificado na OP-102 de 2006.

2.165 Com base na informação descrita no Quadro 7, pode-se estabelecer o seguinte: dos cinco documentos de divulgação obrigatória sob a Política, três deles não foram divulgados.

2.166 Neste sentido, o Banco não cumpriu sua obrigação de publicar todos os documentos de divulgação obrigatória na oportunidade estabelecida na OP-102 de 2006.

2.167 Com relação à Estratégia Ambiental e Social, a Administração não dispõe de informação se houve uma reunião do CESI para esta operação. Portanto, o MICI não pôde determinar a data em que deveria ter sido divulgada a EAS sob a OP-102 de 2006. Com relação ao Perfil de Projeto, o MICI não pôde confirmar se houve algum processo de aprovação por uma Comissão da Administração de maneira que não tenha podido determinar quando o documento deveria ter sido publicado. Embora para ambos os documentos não se disponha de informação para determinar o cumprimento ou não a respeito do momento requerido para a publicação, o MICI observa que ambos foram publicados pelo BID.

2.168 Quanto ao idioma de divulgação, cumpre ressaltar que a OP-102 não estabelece uma obrigação específica para o Banco. Porém, sob a OP-703 o Banco deve zelar para que os mutuários utilizem idiomas e formatos que permitam consultas de boa-fé às partes afetadas. O MICI considera que esta atividade é reforçada quando o Banco publica informação relacionada com suas operações em idiomas locais, neste caso em português. Isso em consideração dos princípios de transparência e de disponibilidade da informação na forma apropriada, os quais têm impacto na qualidade das atividades do Banco, conforme estabelece a própria OP-102. Exigir do mutuário a divulgação da informação em idioma acessível à população e, no entanto, permitir que o Banco publique a informação em idioma diferente ao da população afetada cria um duplo padrão na matéria. A fonte de informação que maneja a população ou outras entidades interessadas não é exclusivamente a oferecida pelos mutuários. Recorre-se aos registros do Banco em busca de informação sobre as operações que financia em suas localidades ou países por motivos e com objetivos muito diversos, entre eles compreender a magnitude dos projetos e seus impactos, tanto positivos como negativos, e saber como serão manejados. Publicar informação unicamente em espanhol sobre um Programa no Brasil dificulta o acesso da população a seu teor e cria-se uma barreira desnecessária para as partes formarem uma opinião e eventualmente contribuírem para que determinados aspectos do Programa sejam melhorados por meio dos mecanismos que oferecem as POP.

2.169 Por outro lado e em atenção à alegação dos Solicitantes no sentido de que o Banco não divulgou o plano de reassentamento para o Programa – neste caso o PIAS – o MICI observa que a lista positiva de documentos a serem publicados em projetos com garantia soberana não especifica planos de reassentamento. Não obstante, o MICI ressalta que a OP-102 de 2006 estabelece como princípio que “se não houver razões imperiosas para manter a confidencialidade, deverá ser disponibilizada ao público a

informação referente ao Banco e às suas atividades, de acordo com esta política"[197]. A este respeito, é importante destacar que, embora este documento não faça parte da referida lista positiva, é parte essencial do âmbito da análise sobre os impactos e planos de gestão de uma atividade principal do Programa. Além disso, o MICI considera difícil determinar uma razão imperiosa para manter a confidencialidade de um plano de reassentamento que, por sua natureza e de acordo com os requisitos do Banco, deve ser elaborado em consulta e com a participação da população afetada, incluindo tanto a comunidade transladada como a receptora. A obrigação de consultar o plano de reassentamento implica divulgar o seu teor a fim de que a população afetada tenha conhecimento do mesmo, forme uma opinião e faça comentários sobre ele a fim de contribuir para que seja melhorado e atenda às suas necessidades no âmbito do reassentamento.

2.170 Além disso, a OP-710 estabelece que o plano de reassentamento final deve ser um complemento do relatório de impacto ambiental e social[198] e que deve ser apresentado à Administração do Banco para aprovação antes de os documentos pertinentes à operação serem remetidos à Diretoria Executiva para consideração[199]. O MICI considera que o fato de o plano de reassentamento final, segundo a OP-710, fazer parte do relatório de impacto ambiental e social que o BID prepara e que deve ser divulgado pelo Banco sob os requisitos da OP-102 de 2006 constitui outra razão importante para divulgar o plano de reassentamento final na mesma oportunidade em que deve ser divulgado ao público o relatório de impacto ambiental e social do BID em consonância com os princípios e objetivos da OP-102 de 2006 e, ao mesmo tempo, como maneira de reforçar os processos de consulta como são requeridos pela OP-710.

e. O que estabelece a OP-102 Política de Acesso à Informação de 2010?

2.171 Com a aprovação da OP-102 de 2010 o Banco reafirmou o seu compromisso com a transparência em todos os aspectos de suas operações. A política tem como objetivo melhorar a prestação de contas e a efetividade no desenvolvimento. Mediante sua aplicação o Banco quer demonstrar o uso transparente dos fundos públicos e, ao estreitar as suas relações com os interessados, melhorar a qualidade de suas operações e atividades de conhecimento e fortalecimento de capacidade[200].

---

[197] Política sobre Disponibilidade de Informação (GN-1831-18), Seção II, Princípios Básicos.

[198] O MICI destaca que há uma diferença de terminologia entre a OP-710, a OP-703 e a OP-102 no tocante ao relatório do Banco com a síntese dos principais impactos ambientais e sociais de um determinado projeto e a forma como se propõe manejar esses impactos. Isto se refere ao relatório apresentado na revisão ambiental e social de um projeto preparado internamente no BID antes de o projeto ser apresentado à Diretoria para consideração. No caso da OP-710 refere-se a um Relatório de Impacto Ambiental e Social (ESIR), ao passo que a OP-703 e a OP-102 se referem a um Relatório de Gestão Ambiental e Social (IGAS). O MICI interpreta que o ESIR e o IGAS são dois termos para o mesmo relatório, dada a semelhança de objeto e etapa de elaboração no ciclo do projeto.

[199] OP-710 Seção V. Critérios para a formulação e avaliação do plano de reassentamento, ponto 6. Cronograma.

[200] Política de Acesso à Informação (GN-1831-28), Seção I. Objetivos e alcance.

2.172 A OP-102 de 2010 tem como princípio maximizar o acesso à informação utilizando meios de acessibilidade simples e amplos. A OP-102 de 2010 não gira em torno de uma lista de informações autorizada para divulgação, mas seu enfoque visa a oferecer o máximo acesso à informação e define claramente a informação que *não* deverá ser publicada por meio de uma lista limitada de exceções de divulgação que inclui: (i) Informação pessoal; (ii) Assuntos jurídicos, disciplinares ou investigativos; (iii) Comunicações que implicam os Diretores Executivos ; (iv) Segurança; (v) Informação fornecida em confiança e informação comercial ou financeira; (vi) Informações administrativa institucional; (vii) Informação deliberativa; (viii) Determinada informação financeira; (ix) Informação específica de países; e (x) Informação relativa a operações sem garantia soberana[201].

f. Achados do MICI sobre o cumprimento da OP-102 Política de Acesso à Informação de 2010

2.173 Em atenção às alegações dos Solicitantes sobre acesso à informação e aos documentos de seu interesse produzidos ou recebidos pelo Banco na vigência da OP-102 de 2010, o MICI referir-se-á a dois documentos: (1) o EIA; e (2) o RIMA. Estes dois documentos tratam do componente da Via do Banhado e foram completados em maio de 2015.

2.174 O MICI comprovou que os dois documentos mencionados não se enquadram em nenhuma das 10 exceções de divulgação estabelecidas na seção 4 da OP-102 de 2010. Portanto, em consideração do princípio de maximizar o acesso à informação produzida ou recebida pelo Banco, o MICI considera que os dois documentos deveriam ser divulgados no website do Banco.

Quadro 8: Informação para Divulgação em conformidade com a OP-102 Política de Acesso à Informação de 2010

Nome do documento para o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-1160)	Idioma	Data de divulgação no website do Banco	Cumprimento da Política
Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	Português	Não divulgado	Não
Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	Português	Não divulgado	Não

Fonte: Elaboração própria com base em vários documentos obtidos durante a investigação.

g. Determinação do Cumprimento da OP-102 Política sobre Disponibilidade de Informação de 2006 e Política de Acesso à Informação de 2010

2.175 Em conformidade com a análise do MICI à luz dos requisitos da OP-102 de 2006, considera-se que o Banco não divulgou todos os documentos de divulgação obrigatória, de maneira que não cumpriu de forma integral essa versão da Política.

[201] Política de Acesso à Informação (GN-1831-28), Seção II, Princípios e Seção III, Norma de divulgação.

2.176 De acordo com a análise do MICI à luz dos requisitos da OP-102 de 2010, considera-se que o Banco não divulgou os documentos identificados relacionados às preocupações dos Solicitantes e produzidos posteriormente a janeiro de 2011, de maneira que não cumpriu essa versão da Política com respeito à divulgação de estes documentos.

III. CONCLUSÕES

A. Conclusões sobre cumprimento da OP-710, OP-703 e OP-102

3.1 Na Seção II foi apresentada uma análise detalhada das conclusões da investigação conforme as quais foram encontradas omissões por parte do Banco em diversas obrigações previstas nas Políticas Operacionais OP-710, OP-703 e OP-102.

3.2 Neste caso, adicionalmente às Diretivas analisadas na Seção II, a OP-703 em sua Diretiva B.1 estabelece que o "Banco financiará unicamente operações e atividades que cumpram as diretrizes desta Política e que sejam coerentes com as disposições relevantes de outras Políticas do Banco".

3.3 Por conseguinte, com base nas constatações e conclusões sobre descumprimento a que chegou o MICI e que constam do Quadro 9, a Diretiva B.1 não foi cumprida, uma vez que o Banco descumpriu as Diretivas B.3, B.5 e B.6 da OP-703 e o Programa não foi coerente com diversas disposições da OP-710 e a OP-102 (nas versões de 2006 e 2010).

3.4 O quadro seguinte apresenta um resumo das conclusões sobre o cumprimento das três Políticas Operacionais analisadas com base nas alegações dos Solicitantes motivo desta investigação.

Quadro 9. Resumo de conclusões sobre cumprimento das POP

Requisitos das POP	Conclusão sobre cumprimento
OP-710 Política de Reassentamento Involuntário	
Participação e consulta à população afetada	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre participação e consulta à comunidade afetada pelo reassentamento, uma vez que somente foram realizadas duas reuniões com um grupo limitado de vizinhos do Banhado no desenvolvimento do PIAS. A finalidade destas duas reuniões era estabelecer um primeiro contato e conhecer mais a fundo a área, o que não constitui um processo de consulta e participação robusto e oportuno com uma amostra representativa de pessoas afetadas.
Determinação de opções de indenização e reabilitação	O Banco **descumpriu** os requisitos sobre as opções de indenização e reabilitação ao não ter estabelecido alternativas concretas e adequadas de indenização e reabilitação, levando em conta as características e necessidades da comunidade afetada, especialmente o risco de empobrecimento de uma população que estava em situação de vulnerabilidade.
Requisitos específicos para um plano de reassentamento final	O Banco **descumpriu os** requisitos de um plano de reassentamento final ao validar o PIAS como tal sem que cumprisse todos os requisitos estabelecidos na OP-710.
Perturbar ao mínimo à população afetada	O Banco **descumpriu** a OP-710 ao não ter assegurado que as famílias do Banhado fossem atendidas no âmbito do plano de reassentamento de forma adequada e equitativa em um prazo razoavelmente breve e em conformidade com sua situação de vulnerabilidade. O MICI constatou nesta investigação que as condições de vida no Banhado se deterioraram ao longo dos nove anos de participação do BID no reassentamento.
OP-703 Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas	
Diretiva B.3 Pré-Avaliação e Classificação	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.3 ao considerar como impactos localizados e de curto prazo aqueles gerados pelo Programa que incluía, entre outros componentes e subcomponentes, a construção de duas obras viárias de grande porte, uma delas nas margens de uma área natural protegida de cerca de 11.000 hectares e que requeria também o reassentamento de aproximadamente 700 famílias, das quais cerca de 300 estavam em situação de vulnerabilidade; não constatou a existência de medidas de mitigação efetivas para os impactos concretos que gerariam esses componentes.
Diretiva B.5 Requisitos de avaliação ambiental	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.5 por não ter exigido a totalidade das avaliações ambientais requeridas para o Programa na oportunidade estabelecida por esta Diretiva, que permitiram estabelecer em tempo e forma seus impactos específicos e desenvolver medidas de mitigação adequadas.
Diretiva B.6 Consultas	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.6 por não se ter assegurado de que se tinha levado a cabo um processo de consulta com as partes afetadas na forma e oportunidade estabelecidas por esta Diretiva para levar em consideração os seus pontos de vista sobre o Programa e o curso de ação proposto para isso.
Diretiva B.1 Políticas do Banco	O Banco **descumpriu** a Diretiva B.1 por ter financiado uma operação que não cumpria as Diretivas B.3, B.5 e B.6 da OP-703, nem era coerente com diversas disposições da OP-710 e da OP-102 (em suas versões de 2006 e 2010).
OP-102 sobre Divulgação e Acesso à informação (2006 e 2010)	
OP-102 de 2006	O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2006 uma vez que não publicou em tempo todos os documentos de divulgação obrigatória estabelecidos por essa política.
OP-102 de 2010	O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2010 ao não publicar o EIA e o RIMA da Via do Banhado, documentos que não se enquadram em nenhuma das exceções de divulgação da OP-102 e que deviam ter sido divulgados pelo Banco em cumprimento do princípio de máximo acesso à informação.

B. Conclusões em Matéria da Vinculação dos Danos Alegados com os Achados de Descumprimento

3.5 Segundo manifestaram os Solicitantes, no tempo em que o Banco esteve envolvido no reassentamento e na Via do Banhado, ambos previstos no Programa desde outubro de 2007 e até sua retirada em agosto de 2016, sofreram angústia pela falta de informação e concretização de sua situação, bem como pelo fato de se sentirem excluídos das decisões relativas a seu reassentamento e da obra prevista que tinha incidência direta no mesmo. Além disso, referiram-se a um prejuízo potencial decorrente da necessidade de serem reassentados em áreas distantes do centro da cidade e em apartamentos, situação alheia à sua realidade e com a qual não estariam familiarizados, o que lhes causa estresse e a possível perda de seus meios de produção, sua comunidade e seus laços sociais. Por outro lado, alegam que o abandono da área do Banhado pelo poder público, inclusive falta de serviços e manutenção prolongada de entulhos, gerou danos atuais para eles ao longo dos anos.

3.6 Ante o exposto, o MICI observa que há alegações sobre dois tipos de danos: danos reais em consequência de ações e omissões do Banco vinculadas ao Programa e danos potenciais que os Solicitantes temiam sofrer se fosse realizado o reassentamento. A este respeito, a Política do MICI estabelece que dano é "[q]ualquer perda ou prejuízo substancial e direto. O dano pode ter ocorrido ou ter probabilidade razoável de ocorrer no futuro"[202]. A seguir o MICI se referirá a ambos os tipos de dano alegados pelos Solicitantes e determinará se existe um vínculo dos mesmos com o Programa.

3.7 Com relação aos danos alegados que já se teriam materializado, de acordo com o desenvolvido na seção de achados da investigação, o MICI evidenciou que o Banco não assegurou que haveria um processo de consulta de boa-fé à população afetada, em conformidade com o estipulado na Diretiva B.6 da OP-703 e a OP-710 sobre o Programa e seus componentes nem sobre o reassentamento como tal, respectivamente. Isto, na opinião do MICI, de fato gerou grande incerteza nos Solicitantes sobre seu futuro, já que, desde a realização do primeiro cadastro em 2002, tinham conhecimento de que havia a possibilidade de serem reassentados em algum momento. A falta de um processo participativo sobre o Programa em geral e sobre o reassentamento e a construção da Via do Banhado em particular impediu as comunidades de terem acesso à informação precisa e relevante sobre o Programa e sobre a formulação e execução do plano de reassentamento, inclusive os planos de indenização e reabilitação previstos para eles, o que infringe as políticas do Banco. Desta forma, por um lado foi violado seu direito à informação e à participação de forma efetiva nas decisões relacionadas com sua vida, seu futuro e seu bem-estar socioeconômico. Por outro lado, a falta de participação impediu que houvesse um processo de *feedback* sobre os planos e opções para assegurar que as medidas

[202] Política do MICI (MI-47-6), Glossário.

previstas fossem adequadas às pessoas afetadas segundo suas necessidades e que refletissem suas capacidades e aspirações, como requerem a OP-710 e a OP-703[203].

3.8 Sobre estes pontos o MICI considera que a grande incerteza e insegurança sobre o futuro sentida pelos residentes do Banhado ao longo dos nove anos de envolvimento do BID nos planos de reassentamento, sem serem atendidos de forma efetiva e em conformidade com as POP, constitui um dano moral vinculado ao descumprimento por parte do Banco.

3.9 Além disso, outros fatos – tais como o encerramento de alguns serviços anteriormente disponíveis para a comunidade; falta de serviços públicos, tais como iluminação pública e coleta de lixo; o congelamento da área, aplicado em intervalos nos anos de envolvimento do BID durante os quais não se podiam fazer reparos nem obras de outro tipo nas casas; e o acúmulo de entulhos das casas demolidas em grande parte geraram danos reais e uma deterioração considerável na qualidade de vida das pessoas que residiam no Banhado nesses anos. O MICI destaca em especial que o congelamento e a manutenção de entulhos na comunidade eram parte de uma estratégia para não alterar os dados do cadastro pela entrada de novos moradores e/ou construção de edificações na comunidade. Isso fazia parte do processo de reassentamento previsto no Programa e, dessa maneira, estava vinculado à Operação. O MICI considera que estas circunstâncias ocorreram na comunidade ao longo dos nove anos de participação do BID e foram causadas, em parte, por não terem sido atendidas de forma adequada em um prazo razoável em oposição ao estabelecido pela OP-710. Além disso, o fato de muitos membros da comunidade terem sido reassentados ao abrigo de outros programas habitacionais lhes negou os benefícios e proteções ambientais e sociais das POP do BID. Neste sentido, não lhes foi oferecida uma escolha informada de opções de reassentamento adequadas com base em suas necessidades.

3.10 No tocante aos danos potenciais causados pelo eventual reassentamento dos residentes da comunidade do Banhado como parte do Programa, o MICI ressalta que o PIAS, entre outras imperfeições, não definia, em conformidade com a OP-710, opções concretas de indenização e reabilitação para o Programa que atendessem às necessidades e características específicas de cada família e adicionalmente dispensasse atenção especial ao risco de empobrecimento produzido por sua situação de vulnerabilidade. Ao contrário, unicamente previa opções genéricas de possíveis áreas afastadas do centro onde residiam e tinham sua subsistência. Além disso, devido aos graves atrasos em estruturar e executar o reassentamento no âmbito do Programa, com o tempo foi desaparecendo qualquer opção de moradia perto do centro da cidade e compatível com a realidade da comunidade. Por conseguinte, no final, as únicas

[203] Neste sentido, é pertinente mencionar o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no tocante à participação em aspectos ambientais. Estabelece que *"A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados*" e que "*cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios".*

alternativas possíveis seriam conjuntos habitacionais (apartamentos) afastados do centro conforme consta dos documentos analisados. Para o MICI estas circunstâncias específicas têm o potencial claro de afetar o modo de vida das pessoas reassentadas. A OP-710 estabelece critérios muito concretos que devem ser seguidos em qualquer situação de reassentamento involuntário e seu cumprimento gera a garantia de que o reassentamento implique o menor impacto possível para a comunidade. Os descumprimentos desses padrões provocam, pelo contrário, riscos e o potencial de causar impactos, inclusive irreversíveis, na vida das pessoas reassentadas involuntariamente.

3.11 Tanto é assim que o próprio MICI constatou na sua visita de campo por motivo desta Verificação da Observância, bem como no âmbito do caso Habitar (BR-MICI004-2011) atualmente sob o procedimento da Fase de Consulta do MICI, o que foi apresentado pelo Banco em documentação do Programa como exemplo de êxito que validava a capacidade do Mutuário para fazer o reassentamento do Banhado, a existência de famílias, algumas das quais residiam anteriormente no Banhado e que foram reassentadas nas áreas previstas pelo PIAS, que não conseguiram estabilizar-se nem adaptar-se em termos trabalhistas, sociais, econômicos, familiares e inclusive culturais. Nessas visitas e entrevistas o MICI constatou que as pessoas reassentadas não foram consultadas sobre alternativas mais adequadas à sua forma de vida e circunstâncias, Da mesma forma, constatou-se que atualmente enfrentam uma série de problemas tais como: (i) dificuldades de ir a outras zonas da cidade, uma vez que não existem meios de transporte público suficientes ou as alternativas de mobilidade são muito custosas para eles; (ii) têm de enfrentar pagamentos mensais de aluguel superiores ao inicialmente informados que aumentam periodicamente e que, em muitos casos, supõem uma percentagem considerável da renda familiar; (iii) não há alternativas suficientes na zona para a escolarização dos filhos; (iv) as condições físicas das construções se têm deteriorado consideravelmente com o tempo e não há mecanismos claros para a manutenção e reparação das estruturas, sentindo-se abandonados e sem apoio das autoridades; (v) existem condições de insegurança porque, por um lado, as moradias estão em zonas isoladas e afastadas dos centros urbanos. Por outro lado, os processos de reassentamento não consideraram previamente os impactos que poderia gerar o reassentamento em um mesmo núcleo de membros de diferentes favelas, nem tampouco previram planos de ação social com as populações já existentes na zona com as novas que chegaram.

3.12 Ante o exposto, o MICI considera que neste caso havia um risco real de causar dano às famílias do Banhado por terem sido reassentadas no âmbito de um plano de reassentamento que descumpria os requisitos estabelecidos na OP-710 para todo reassentamento involuntário financiado pelo Banco.

3.13 Por último, é importante enfatizar neste caso que, como é bem reconhecido nos documentos do Programa e foi constatado pelo MICI nesta investigação, a comunidade do Banhado é constituída na maior parte por uma população extremamente pobre que vive em uma zona qualificada de risco e em condições altamente insalubres e precárias.

Os danos identificados, portanto, têm maior incidência na vida destas pessoas dada sua situação de vulnerabilidade.

IV. RECOMENDAÇÕES

4.1 O MICI considera que a riqueza de um processo de Verificação da Observância como o que aqui foi apresentado não se limita unicamente a prestar conta da ação do Banco a respeito de uma operação especifica, mas que também os achados do mesmo têm a potencialidade de serem usados como ferramentas de conhecimento geradoras de aprendizagem que apoie o processo de melhoria contínua do Banco.

4.2 É neste espírito que se apresentam algumas recomendações para consideração da Diretoria Executiva em dois pontos: na seção A figuram recomendações vinculadas ao Programa e na seção B recomendações de natureza geral tendentes a promover não somente aprendizagens extrapoláveis a operações futuras do Banco, mas também capazes de facilitar a observância das POP. Uma versão preliminar destas recomendações foi compartilhada com a Administração e os Solicitantes para conhecer sua perspectiva.

A. Recomendações Específicas para o Caso

4.3 As Recomendações Específicas ao Caso sob comentário são feitas em consideração de que atualmente o Banco não está financiando as atividades motivo da reivindicação apresentada ao MICI e, portanto, a intenção é sanar omissões em matéria de divulgação de informação, reduzir os riscos reputacionais e promover a aprendizagem interna do Banco.

4.4 Neste relatório constatou-se que nem todos os documentos de divulgação obrigatória sob a OP-102 na sua versão anterior de 2006 e na sua versão atual de 2010 foram publicados no site do BID em tempo e forma. Esta omissão foi destacada no âmbito de diversas pesquisas do MICI no caso de operações do setor privado e agora constata um achado homólogo em uma operação de setor público. É importante destacar que em uma revisão final do site do Banco em 31 de março de 2017, o MICI constatou que diversos documentos já tinham sido publicados, o que o MICI agradece e atribui à Administração a divulgação de documentos que faltavam apesar de sua extemporaneidade. Além disso, o MICI reconhece que a Administração está envidando esforços para fortalecer o cumprimento em matéria de divulgação de informação. No entanto, não omitimos ressaltar a importância que reveste para as comunidades impactadas por operações do Grupo BID poder contar oportunamente com informação clara e robusta sobre os impactos ambientais e sociais que experimentarão e a forma como o Grupo BID está empenhado em eliminar, mitigar ou compensar os mesmos. Nesta matéria é também relevante destacar que as comunidades impactadas da Região nem sempre têm a oportunidade de entender outros idiomas e, portanto, embora não seja um requisito da Política, seria pertinente que o Grupo BID envidasse esforços no

sentido de divulgar os documentos no idioma do país em que se desenvolve a operação. Neste caso em particular, vários dos documentos agora já publicados estão em português pelo qual também agradecemos a Administração.

Recomendação 1.	Publicar no site do Banco todos os documentos de divulgação obrigatória para o Programa, preferivelmente em português.

4.5 Neste caso, dado que os componentes objeto da queixa apresentada pelos Solicitantes foram eliminados do Programa, o MICI recomenda que o Banco informe a população, da maneira que considerar mais oportuna, que esses componentes já não são financiados por ele. Dessa maneira, o MICI considera que são reduzidos os riscos à reputação do BID que possam chegar a concretizar-se pelo fato de a população continuar vinculando ambos os componentes às Políticas Operacionais do Banco.

Recomendação 2.	Dar a conhecer à população, da forma que se considerar mais oportuna, que o reassentamento das famílias do Banhado e a construção da Via do Banhado já não estão sendo financiadas pelo BID.

4.6 O MICI sugere, como parte do fortalecimento contínuo da observância das Políticas do Banco, divulgar este Relatório de Verificação da Observância ao pessoal do Banco com especial enfoque nos responsáveis pela formulação, execução e supervisão de operações. Na opinião do MICI seu conteúdo pode ajudar no êxito de futuros projetos vinculados ao financiamento de melhorias urbanas e também servir de ilustração nos seguintes aspectos específicos: aplicação das políticas em processos de reassentamento involuntário de populações em situação de vulnerabilidade; esquemas de validação da robustez de processos de consulta e participação do cidadão em conformidade com os padrões do Banco; consideração de aspectos como o impacto negativo que pode gerar o transcurso do tempo no êxito do projeto e nos benefícios da geração de medidas de ação preventiva para premissas como mudanças de governo ou processos nacionais ou locais de aprovação dos projetos financiados pelo Banco.

Recomendação 3.	Divulgar este Relatório de Verificação da Observância ao pessoal do Banco com especial enfoque nos funcionários envolvidos na formulação, execução e supervisão de operações.

B. Recomendações Gerais para o Banco

4.7 O MICI recomenda que o Banco explicite nas diretrizes relativas à Política de Acesso à Informação que os planos de reassentamento sejam de divulgação obrigatória ao fazer parte do âmbito de avaliação de impacto ambiental e social das operações que o

contemplem; e que também se esclareça a temporalidade requerida para a divulgação desses planos. Isto a fim de que os mesmos possam complementar os processos de consulta e participação informada da comunidade afetada sobre o reassentamento em conformidade com a OP-710.

Recomendação 4.	Explicitar nas diretrizes de aplicação da Política de Acesso à Informação o caráter obrigatório de divulgação pública dos planos de reassentamento em todas as operações que incluem reassentamento involuntário, bem como o requisito de temporalidade da divulgação dos mesmos.

4.8 Ante os impactos sociais adversos potenciais que atrasos significativos na execução de um programa podem gerar em uma comunidade a ser reassentada, o MICI recomenda que nos casos em que se evidencia esta situação, o Banco preveja necessidades e trabalhe com o órgão executor na implementação ativa de ações de mitigação que incluam, entre outras, a divulgação de informação atualizada oportuna às populações objeto do reassentamento e a atualização de diagnósticos e qualquer revisão e/ou reajuste relacionados aos planos de gestão de impacto e de reassentamento, entre outros, segundo necessário.

Recomendação 5.	Estabelecer, nos casos de atrasos significativos na execução de projetos que impliquem reassentamento, procedimentos claros para antecipar necessidades e implementar de maneira ativa ações de mitigação que incluam, entre outras, a divulgação de informações oportunas às populações objeto do reassentamento e a atualização de diagnósticos e qualquer revisão e/ou ajuste aos planos chaves de gestão ambiental e social da operação, conforme seja necessário.

4.9 No processo de gestão do caso, tanto na Fase de Consulta como na de Verificação da Observância, o MICI ouviu de diversos atores envolvidos no Programa e radicados no Brasil que não se contava com versões em português das POP, referindo-se especialmente à OP-710. O MICI considera que isto gera um obstáculo à observância das POP por parte das entidades responsáveis pela execução das operações. Os funcionários envolvidos devem conhecer as POP para cumprir as obrigações contratuais assumidas com o Banco, mas não têm obrigação de conhecer outro idioma para isso. Além disso, partes afetadas por projetos e outros grupos de interesse veem diminuída a possibilidade de conhecer as salvaguardas ambientais e sociais que oferecem as POP do Banco em suas operações se não estiverem acessíveis no respectivo idioma. Portanto, o MICI recomenda que a Administração disponibilize ao público versões oficiais das POP nos quatro idiomas oficiais do Banco.

Recomendação 6.	Assegurar a disponibilidade e divulgação das POP nos quatro idiomas oficiais do Banco.

4.10 Por último, com base na experiência com este processo de investigação, o MICI recomenda que a Diretoria Executiva instrua a Administração a conceder ao MICI

acesso irrestrito a todos os arquivos operacionais. O MICI considera que com isso o processo de investigação será mais eficiente e acarretará menos demoras e menor carga de trabalho para a Administração e para o próprio MICI. Isto é particularmente relevante dada a mudança de sistema de arquivo que neste momento está realizando o Banco, cuja estrutura requer autorizações específicas de acesso e podendo implicar que o MICI não tenha acesso oportuno e holístico à documentação requerida para a gestão de um caso.

Recomendação 7.	Instruir a Administração a garantir o acesso rápido e direto do MICI a todos os arquivos operacionais pertinentes ao mandato do MICI.

ANEXO I[1]

COMENTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA

Banco Interamericano de Desarrollo

MEMORANDO

Classificação de Arquivo: PO-BR-L1160-Adm
CSD/HUD/3/2013
IDBDOCS#40840360

Data: 8 de fevereiro de 2017

A: Vitória Márquez-Mees, Diretora
Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI)

DE: Verônica Adler, Chefe a.i
Divisão de Desenvolvimento Urbano e Moradia

CC: Vice-Presidente de Países; Vice-Presidente de Setores e Conhecimento; Gerente do Setor de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável; Gerente Setorial de Infraestrutura e Energia; Gerente de Países do Cone Sul; Representante no Brasil; Chefe da Unidade de Salvaguardas Ambientais; Chefe da Divisão de Transporte; e Chefe da Divisão de Operações com Garantia Soberana do Departamento Jurídico.

REFERÊNCIA: Comentários da Administração à versão preliminar do documento "Relatório de Verificação da Observância". Caso BR-MICI006-2011. Brasil "Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos" (BR-L1160, Contrato de Empréstimo Nº 2323/OC-BR).

I. INTRODUÇÃO

1. Este memorando tem por objetivo apresentar os comentários da Administração do Banco, doravante "a Administração", à versão preliminar de documento Relatório de Verificação da Observância, doravante "o Relatório", enviado pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) à Administração mediante e-mail de 6 de janeiro de 2017 referente ao caso BR-MICI006-2011 sobre o Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos (BR-L1160, Contrato de Empréstimo Nº 2323/OC-BR), doravante "o Programa".

[1] Os comentários apresentados neste Anexo fazem parte do Relatório Preliminar de Verificação da Observância fato pelo qual as referências talvez não coincidam com a versão final do Relatório.

2. A Administração considera que em termos gerais foram cumpridas as políticas operacionais do Banco com a exceção dos pontos expostas no Quadro 1. A Administração observa também que a maioria das recomendações do Relatório do MICI não parece estar diretamente associada aos supostos descumprimentos de políticas do Banco, nem tampouco aos supostos danos que o Relatório do MICI atribui ao Banco. Consideramos que muitas das recomendações destacam requisitos das políticas em vigor e/ou refletem práticas que o Banco atualmente já está implementando.

3. Cumpre destacar que o Banco também apoiou ativamente o executor na adoção de ações concretas para atender à reivindicação dos solicitantes nos cinco (5) anos de implementação do Programa; estas ações inclusive foram acompanhadas pelo MICI na Fase de Consulta do caso. Além disso, cumpre ressaltar que definitivamente não foi levada a cabo nenhuma atividade de reassentamento involuntário tanto dentro como fora do Programa, nem tampouco foi realizada nenhuma atividade relacionada com a Via do Banhado tanto dentro como fora do Programa. As atividades objeto do caso foram excluídas do Programa mediante uma modificação contratual em 2016, dado que a impossibilidade de executá-las levou o mutuário a redirigir o uso dos recursos para outras atividades.

4. Além do acima exposto, na Seção II figura o quadro comparativo das conclusões do MICI e da Administração sobre o cumprimento das políticas operacionais do Banco. Na Seção III apresenta-se o contexto do Programa desde sua conceituação até a atualidade. Na Seção IV apresentam-se os comentários gerais da Administração sobre o Relatório de Verificação da Observância do MICI. Na Seção V figuram os comentários da Administração sobre dois danos que o Relatório do MICI atribui ao Banco. Na Seção VI a Administração apresenta seus comentários sobre as recomendações específicas e gerais que realiza o MICI. Finalmente, figura anexo ao presente um quadro com comentários detalhados da Administração sobre as conclusões do MICI a respeito do cumprimento das Políticas Operacionais Pertinentes (POP).

II. QUADRO 1. COMPARAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO MICI E DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS OPERACIONAIS DO BANCO

Relatório do MICI		**Posição da Administração**	
Cumprimento das Políticas Operacionais	**Conclusão sobre Cumprimento**	**Cumprimento das Políticas Operacionais[2]**	**Conclusão sobre Cumprimento**
O Banco **descumpriu com** os requisitos sobre participação e consulta à comunidade afetada pelo reassentamento.	Descumpriu	Na execução do projeto houve um processo de diálogo do qual participaram os representantes do Mutuário, os Solicitantes e também o MICI. O detalhe das ações realizadas pela Equipe do Projeto e o Mutuário para atender às demandas dos Solicitantes pode ser visto na Seção IV do Relatório da Fase de Consulta do MICI (documento MI-21-2; PR-3544-4).	**Cumpriu parcialmente**

[2] Os detalhes sobre os argumentos que sustentam as conclusões da Administração figuram no Anexo.

O Banco **descumpriu com** os requisitos sobre as opções de indenização e reabilitação.	Descumpriu	Tanto o Plano Integral de Ação Social como o Relatório de Gestão Social e Ambiental do Programa apresentaram as alternativas de moradia oferecidas em diferentes regiões da cidade e a opção de carta de crédito.	**Cumpriu**
O Banco **descumpriu os** requisitos de um plano de reassentamento final.	Descumpriu	O PIAS aprovado como parte da proposta de empréstimo previa expressamente os temas operacionais do reassentamento que requereriam um maior desenvolvimento depois da aprovação do Programa.	**Cumpriu parcialmente**
O Banco **descumpriu** a OP-710 na etapa de execução do Programa: aspectos temporários e consequências sobre a comunidade	Descumpriu	O Banco apoiou o órgão executor para fortalecer o plano de reassentamento a fim de atender à reivindicação dos solicitantes nos cinco (5) anos que durou a Fase de Consulta do MICI.	**Cumprió**
Relatório do MICI		**Posição da Administração**	
Cumprimento das Políticas Operacionais	**Conclusão sobre Cumprimento**	**Cumprimento das Políticas Operacionais**	**Conclusão sobre Cumprimento**
O Banco **descumpriu** a Diretiva B.3. sobre Pre-Avaliação e Classificação	Descumpriu	O Banco cumpriu a Diretiva B.3, uma vez que a operação foi preparada e aprovada como uma operação da categoria B de acordo com as normas do Banco e contou com uma Estratégia Ambiental e Social (EAS) que explicou os possíveis impactos sociais e ambientais do programa desde o início da preparação do Programa.	**Cumpriu**
O Banco **descumpriu** a Diretiva B.5. sobre Requisitos de avaliação ambiental	Descumpriu	Durante a preparação do Programa foi elaborado um Relatório de Avaliação Ambiental. Este relatório apresenta a análise ambiental para o Programa e faz parte da Proposta de Empréstimo (PR-3544).	**Cumpriu**
O Banco **descumpriu** a Diretiva B.6 sobre Consultas	Descumpriu	A obrigação de realizar a consulta pública e de divulgar a informação indicada na Diretiva B.6 da OP-703 recai sobre o executor e não sobre o Banco. Neste sentido, para atender aos requisitos da Política OP-703 o executor realizou uma análise ambiental para o Programa, o qual foi oportunamente disponibilizado ao público por ele. Além disso, o Banco produziu um Relatório de Gestão Ambiental e Social também divulgado pelo executor. Informação sobre a publicação do Relatório de Avaliação Ambiental é mencionada no parágrafo 2.7 da Proposta de Empréstimo PR-3544.	**Parcialmente cumpriu**

O Banco **descumpriu** a Diretiva B.1 uma vez que financiou uma operação que não cumpria as Diretivas B.3, B.5 e B.6 da OP-703, nem era coerente com diversas disposições da OP-710 e a OP-102 (em suas versões de 2006 e 2010).	Descumpriu	Não se realizaram atividades de reassentamento involuntário nem dentro nem fora do Programa. Somente houve reassentamentos voluntários que não formaram parte do Programa. Tampouco se realizaram ações relacionadas com a construção da Via do Banhado, já seja dentro ou fora do Programa.	**Cumprió**
O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2010 ao não publicar o EIA e o RIMA da via do Banhado, documentos que não se enquadram em nenhuma das exceções de divulgação da OP-102 e deviam ter sido divulgados pelo Banco em cumprimento do princípio de máximo acesso à informação.	Descumpriu	A Administração considera adequado explicar o contexto da publicação do EIA e do RIMA, que o MICI não menciona em seu Relatório. A publicação das versões preliminares do EIA e o RIMA foram feitas diretamente pela Companhia Estadual de Meio Ambiente de São Paulo (CEMASP) no tocante ao processo de convocação para audiência pública da via do Banhado em maio de 2015.	Descumpriu
Relatório do MICI		**Posição da Administração**	
Cumprimento das Políticas Operacionais	**Conclusão sobre Cumprimento**	**Cumprimento das Políticas Operacionais**	**Conclusão sobre Cumprimento**
		Dada a convocação à audiência pública, em maio de 2015 os Solicitantes decidiram não continuar o diálogo sobre o reassentamento, o qual resultou em que o Município mutuário solicitasse ao Banco a exclusão do reassentamento e da via do Banhado do Programa em junho de 2015. Em resumo, o Banco recebeu o pedido de excluir a via do Banhado do Programa paralelamente à publicação de tais documentos pelas autoridades locais. A via do Banhado foi excluída do programa para o momento em que se contar com os documentos.	

III. CONTEXTO

5. O Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos foi preparado de 2007 a 2010.

6. A atividade que dá origem ao caso MICI foi o reassentamento das famílias da favela do Banhado, um dos assentamentos irregulares mais antigos da zona urbana da cidade. Ocupa uma área não apta para urbanização, com riscos de incêndios e inundações e condições habitacionais precárias. Em 2002, a área foi declarada publicamente pelo Município como congelada para novas moradias e em 2006 foi declarada por Lei como área de proteção ambiental.

7. O Banco aprovou o Programa em maio de 2010. Tanto a proposta de empréstimo como seus anexos – entre eles o IGAS e o Plano de Reassentamento Involuntário (PIAS) – descreviam explicitamente o planejamento das ações que devia realizar o Município de São José dos

Campos para assegurar o cumprimento das POP ao longo da execução do Programa. Esta estratégia e planejamento foram postas a consideração da Diretoria Executiva de maneira explícita. Em nenhum momento da preparação, nem tampouco no momento da apresentação do projeto ao Diretório, se considerou que o projeto requeria solicitar alguma dispensa das políticas do Banco.

8. Pouco depois do ano da aprovação do Programa, em junho de 2011, o grupo denominado Central de Movimentos Populares (CMP) apresentou uma reivindicação junto ao MICI sobre as atividades de reassentamento e sobre a Via do Banhado.

9. No mesmo mês em que foi assinado o Contrato de Empréstimo 2323/OC-BR, agosto de 2011, começou a Fase de Consulta do MICI.

10. A execução do Programa e a Fase de Consulta do MICI avançaram paralelamente nos cinco (5) primeiros anos de execução, dentre os quais o executor continuou levando adiante o restante dos investimentos previstos na operação, como por exemplo, a criação de parques urbanos, a regularização urbanística e jurídica de assentamentos clandestinos, o estabelecimento de pontos de entrega voluntária para reciclagem de resíduos e a melhoria do sistema de mobilidade urbana da cidade.

11. Nesses anos, o Banco apoiou técnica e financeiramente, por meio da contratação de consultores, o Município de São José dos Campos no aperfeiçoamento do PIAS para assegurar o cumprimento das políticas do Banco para a fase de execução. Em particular: (i) foi revisado e melhorado o plano de reassentamento com a comunidade, o Banco e os Solicitantes; (ii) foram feitas à comunidade sobre a impossibilidade de urbanizar a área e as cinco alternativas para o reassentamento; e (iii) colaborou-se no estabelecimento de um escritório de atendimento à comunidade a ser reassentada.

12. Durante os cinco (5) anos em que a Fase de Consulta acompanhou a execução, o MICI realizou 18 missões a São José dos Campos, participou de reuniões e formou parte do diálogo entre o Município e os Solicitantes. Além disso, esteve presente em todo o tempo em que foram tomadas as medidas mencionadas no parágrafo anterior.

13. Dados o tempo transcorrido e as dificuldades de consubstanciar um PIAS final, o Município, em acordo com um grupo de 213 famílias da favela do Banhado, decidiu levar a cabo um reassentamento voluntário no âmbito de programas habitacionais locais. Esse reassentamento voluntário não foi financiado pelo Banco e ficou fora do controle da equipe operacional do Banco. Destaca-se que o Município de São José dos Campos, mutuário da operação, já contava com uma política habitacional desde 1999, que priorizava o tratamento das favelas e a regularização dos assentamentos clandestinos.

14. Uma vez concluída a preparação da versão preliminar do plano de reassentamento revisto, que o Município apresentaria primeiro aos Solicitantes – e posteriormente à comunidade da favela do Banhado em geral – os Solicitantes, cinco dias antes da data acordada para a apresentação, em maio de 2015, informaram sua decisão de não continuar participando do processo de consulta.

15. Depois deste último evento, o Mutuário, em junho de 2015, apresentou ao Banco seu pedido de excluir do financiamento do Programa as atividades de reassentamento e da Via do Banhado e de redistribuir os recursos do empréstimo a outras atividades qualificáveis. Em agosto de 2016, foi formalizada a modificação contratual que excluiu do Programa as atividades objeto do caso MICI.

16. Neste contexto, a Administração entende que o trabalho do MICI tem por objetivo que a investigação realizada sirva para melhorar a aplicação das políticas de salvaguardas do Banco

e toma nota das recomendações da versão preliminar de Relatório de Verificação da Observância do MICI. Neste sentido, ressaltamos que várias das recomendações já estão incorporadas nos procedimentos e nas práticas atuais do Banco. A Administração, por meio de seu departamento de ESG, está desenvolvendo uma nova guia de aplicação da política de OP-710, a qual refletirá as boas práticas atualmente aplicadas.

IV. COMENTÁRIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DO MICI

17. A proposta de empréstimo do Programa identificou explicitamente as particularidades e o planejamento das ações a serem realizadas na execução das atividades, entre elas, o reassentamento das famílias da favela do Banhado e da construção da Via do Banhado. Cumpre destacar que não houve desvios (exceções) às salvaguardas estabelecidas na OP-703 nesta operação.

18. A análise e as conclusões do Relatório do MICI estão enfocadas no nível de preparação dos documentos do Programa no momento de sua aprovação. Com relação à etapa de execução do Programa, a Administração considera que o Relatório deveria levar em consideração e ressaltar as ações realizadas para assegurar o cumprimento das políticas nos cinco anos em que a execução do Programa foi acompanhada pela Fase de Consulta deste caso MICI, muitas das quais estão documentadas no próprio Relatório de Fase de Consulta do MICI (i.e. parágrafo 4.6 do documento MI-21-2).

19. A Administração também considera que a análise do Relatório do MICI não levou em consideração que a Fase de Consulta impactou os cronogramas e avanços da implementação das atividades objeto de reivindicação. O diálogo mantido na Fase de Consulta do MICI – o qual requereu numerosas missões, visitas de campo e reuniões de que participaram os representantes do Mutuário, os Solicitantes e o MICI durante cinco 5 anos – foi certamente um fator que influenciou nos prazos previstos inicialmente para a execução do projeto.

20. O MICI atribui ao Banco não ter executado o plano de reassentamento segundo o cronograma de execução do Programa (ver exemplo parágrafo 2.13). No entanto, a reivindicação dos Solicitantes foi apresentada antes da assinatura do contrato de empréstimo e não foi possível executar o reassentamento, dado que o plano originalmente previsto tinha sido questionado e esteve em processo de revisão e diálogo nos cinco anos da Fase de Consulta.

21. Além disso, a Administração ressalta que não se pode atribuir ao Banco ações realizadas pelo mutuário no exercício de suas atribuições jurídicas por fora do Programa. O Município determinou e levou a cabo o encerramento de serviços comunitários na favela do Banhado; que pode não ter removido entulhos relacionados a reassentamentos voluntários e que realizou o reassentamento de famílias que saíram voluntariamente da favela no âmbito de programas habitacionais locais (ver parágrafos 2.67, 2.68, 2.72, 2.73, 2.74,2.75 e 2.77). Em conformidade com a interpretação da Administração sobre a Política do MICI (MI-47-6, parágrafo 37), estas ações de terceiros, realizadas fora do Programa estão fora da competência do MICI.

22. A Administração considera que o Banco não cometeu danos materiais nem pode cometer danos potenciais no contexto do Programa e que o Relatório do MICI não apresenta evidência concreta que demonstre o contrário. Os motivos destas asseverações constam da seção V deste memorando.

23. As recomendações do MICI (números 3, 4, 5 e 7) são pertinentes para os projetos do Banco em geral e nos últimos anos foram integradas nas práticas padrão de prevenção e mitigação de impactos negativos ambientais e sociais.

24. Seria de suma utilidade para a Administração que, como resultado da participação do MICI no caso em mais de cinco (5) anos, o Relatório do MICI apresente um capítulo específico descrevendo suas "Lições Aprendidas", cumprindo-se deste modo um dos objetivos que o MICI apresentou à Diretoria Executiva como benefício de sua investigação (parágrafo 5.5 do Documento MI-21-3, Recomendação para uma Verificação da Observância e Termos de Referência).

V. COMENTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE AS CONCLUSÕES DO MICI EM RELAÇÃO COM DANOS ATRIBUÍDOS AO BANCO

25. Na Seção III.B., o Relatório do MICI apresenta suas conclusões sobre os danos materiais e potenciais que, a seu ver, o Banco teria causado aos Solicitantes.

26. Nesta seção a Administração descreverá os argumentos pelos quais considera que as conclusões do MICI não apresentam evidências concretas da relação de causalidade entre as ações do Banco e os danos a ele atribuídos.

27. **Danos Materiais.** O MICI atribui ao Banco dois (2) danos materiais. O primeiro desses danos consiste em ***"danos de natureza psicológica"*** e o segundo consiste em "*danos relacionados com a deterioração da qualidade de vida e acesso a serviços*".

28. No tocante aos "*danos de natureza psicológica*", no parágrafo 3.8 do Relatório o MICI indica "…*a grande incerteza e insegurança sobre o futuro que sentiam os residentes do Banhado ao longo dos nove anos de envolvimento do BID nos planos para o reassentamento, sem atender-lhes de forma efetiva e ajustada às POP*, *geram problemas de natureza psicológica. É importante ressaltar que, de acordo com boas práticas e peritos no tema, o impacto social começa desde que há um rumor de um projeto e o medo e a ansiedade são impactos sociais reais que as pessoas experimentam*[192]*."*[3]

29. A esse respeito, a Administração considera que a evidência em que o MICI fundamenta a sua atribuição de dano psicológico (moral) ao Banco não é sólida, uma vez que para apoiar suas conclusões o MICI somente cita literatura que não é específica sobre o Programa – "Guia para a avaliação e gestão de impactos sociais de projetos" que tampouco é um instrumento normativo aprovado pelo Banco aplicável às operações que ele financia.

30. No tocante ao segundo dano material que o Relatório atribui ao Banco, ou seja, os "*danos relacionados com a deterioração da qualidade de vida e acesso a serviços*", *o* parágrafo 3.9 do Relatório diz que "…*devido ao encerramento de alguns serviços antes disponíveis para a comunidade; a falta de serviços públicos como iluminação pública e coleta de lixo; o congelamento da área, aplicado a intervalos nos anos de envolvimento do BID nos quais não se podiam fazer reparos nem obras de outro tipo nas casas; o acúmulo de entulhos das casas demolidas (…). O MICI considera que estas circunstâncias se apresentaram na comunidade ao longo dos anos de envolvimento do BID e foram gerados em parte porque não foram atendidos de forma adequada em um prazo razoavelmente breve em oposição ao estabelecido pela OP-710, bem como pelo fato de permitir que fossem realizados reassentamentos de membros dessa comunidade de forma paralela ao reassentamento previsto no Programa*."

---

[3] A nota de rodapé 192 do Relatório do MICI destaca: "192 Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I., & Franks, D.M. "*Evaluación de Impacto Social: Guía para la evaluación y gestión los impactos sociales de proyectos*" (Avaliação do Impacto Social: Guia para a avaliação e gestão os impactos sociais de projetos), *Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA) abril de 2015, página 2*

31. A este respeito, a Administração destaca que as ações que o MICI atribui ao Banco foram realizadas pelo Município de São José dos Campos no âmbito da sua competência e atribuições e não pelo Banco.

32. Além disso, a Administração não considera adequado que se atribua danos ao Banco "pelo fato *de permitir que fossem realizados reassentamentos de membros dessa comunidade de forma paralela ao reassentamento previsto no Programa*". O Banco não tinha direitos de espécie alguma, nem contratuais nem jurídicos, para impedir que o Município de São José dos Campos e os habitantes da favela do Banhado fizessem uso de programas habitacionais (por exemplo: "*Minha Casa Minha Vida*") para os reassentamentos voluntários realizados por fora do Programa do Banco.

33. A Administração reitera que o fato de o Banco estar vinculado ao Programa por ser o financiador do mesmo não gera uma relação de causalidade suficiente para atribuir ao Banco responsabilidade por danos causados por ações de terceiros.

34. **Danos Potenciais**. No parágrafo 3.12 o Relatório do MICI conclui que "…*neste caso existia um risco real de gerar dano às famílias do Banhado por terem sido reassentadas no âmbito de um plano de reassentamento que descumpria os requisitos da OP-710*".

35. A Administração destaca que neste caso não há possibilidade de o Banco causar danos potenciais aos solicitantes. Primeiro, porque o Programa nunca chegou a financiar as atividades objeto da reivindicação junto ao MICI (nem com recursos do empréstimo nem de contrapartida); e segundo, porque o Programa já não financiará o reassentamento das famílias de Banhado e a Via do Banhado, dado que tais atividades foram removidas do Programa em 2016 a partir de uma modificação contratual.

V. COMENTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE AS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS E GERAIS QUE REALIZA O MICI

36. Na Seção IV o Relatório do MICI apresenta uma série de recomendações. A juízo da Administração, essas recomendações não têm vínculo claro com os supostos descumprimentos nem com os supostos danos atribuídos ao Banco. Por conseguinte, as recomendações não parecem coerentes com as conclusões que determina o MICI.

37. Além disso, observamos que várias das recomendações ressaltam requisitos das políticas em vigor e/ou refletem práticas que o Banco atualmente já está implementando.

38. A seguir, figuram os comentários específicos da Administração a cada uma das recomendações:

39. **Recomendação 1**. A recomendação do MICI é: "*Publicar no site do Banco todos os documentos de divulgação obrigatória para o Programa, preferencialmente em português.*"

40. A Administração divulgará no site do Banco os documentos que estavam pendentes de publicação sob a OP-102. Não obstante, a Administração ressalta que, embora a publicação dos documentos de projeto em português para as operações no Brasil seja uma "boa prática", a OP-102 não requer a publicação dos documentos do projeto no idioma do país. De fato, a norma interna do Banco que estabelece os idiomas em que devem ser divulgados os documentos para aprovação da Diretoria Executiva, Regulamento da Diretoria Executiva (documento DR-398-17), requer a apresentação de documentos à Diretoria Executiva em inglês e espanhol.

41. **Recomendação 2**. A recomendação do MICI é: "*Divulgar este relatório de verificação da observância ao pessoal do Banco, com especial enfoque naqueles envolvidos na formulação, execução e supervisão de operações.*"

42. A Administração destaca que, em virtude da própria política do MICI (parágrafo 48 do documento MI-47-6), os Relatórios do MICI já são disponibilizados ao público e consequentemente todos os funcionários do Banco têm acesso a esses relatórios.

43. **Recomendação 3**. A recomendação do MICI é: *"Regular de forma expressa a divulgação pública dos planos de reassentamento em todas as operações que envolvem um reassentamento involuntário.*"

44. A Administração destaca que este requisito já está incluído na OP-710 (V.6). A Administração o reiterará no novo guia que o ESG está em processo de desenvolver para facilitar a implementação da política OP-710.

45. **Recomendação 4**. A recomendação do MICI é: "*Esclarecer que para operações que não requerem uma EIA se deve finalizar o plano de reassentamento preliminar na preparação das Avaliações Ambientais (EA) requeridas para a operação segundo estabelece a OP-703*."

46. A Administração está de acordo com esta recomendação e esclarecerá no guia que o ESG está desenvolvendo que, caso se necessite um plano de reassentamento, o plano de reassentamento preliminar deve estar disponível como parte do processo de avaliação ambiental requerido pela política OP-703, inclusive para operações de categoria B.

47. **Recomendação 5**. A recomendação do MICI é "*Assegurar que os desvios às salvaguardas estabelecidas na OP-703 sejam incluídos nas propostas de empréstimo, bem como sua justificação e a estratégia para corrigir ou mitigar os efeitos das variantes propostas."*

48. A administração esclarece que neste caso, no momento de apresentar o projeto a Diretoria não se considerava que existissem desvios às salvaguardas n estabelecidas na OP-703, razão pelo qual não era necessário incluir nenhum pedido de exceção a essa política l na proposta de empréstimo do Programa. Portanto, a recomendação não se aplica ao caso referido e tampouco tem vínculo com a investigação realizada.

49. Além disso, a Administração ressalta que a OP-703 já prevê que: "*Nas propostas de projeto devem ser justificados os desvios das salvaguardas à luz do cumprimento das metas do projeto, incluir uma estratégia para corrigir ou mitigar os efeitos dessas variantes e solicitar formalmente à Diretoria Executiva do Banco que faça uma exceção no tocante à Política estabelecida*." A Administração continuará aplicando esta disposição da OP-703 para os casos excepcionais que o justificarem.

50. **Recomendação 6**. A recomendação do MICI é "*Não fazer uso do procedimento simplificado de aprovação nos casos em que a Administração propuser um desvio às salvaguardas estabelecidas nas políticas*."

51. A Administração esclarece que, tal como na recomendação anterior, no momento de apresentar o projeto à Diretoria não se considerava que existissem desvios às salvaguardas. Portanto, a recomendação não se aplica ao caso referido e tampouco tem vínculo com a investigação.

52. Além disso, a Administração destaca o seguinte: em cada caso que se considera necessário propor uma exceção às políticas do Banco, isso é levado à consideração da Diretoria Executiva por procedimento regular. Por conseguinte, sugerimos revisar a recomendação na parte do parágrafo 4.7 do Relatório que diz: "*Isto visa a que a Diretoria Executiva tome conhecimento disso e seja quem formalmente aprove a exceção a essa Política. Em todos os casos em que se propuser um desvio às salvaguardas, o MICI sugere como garantia para a Diretoria que não se utilize o procedimento simplificado de aprovação."*

53. **Recomendação 7**. A recomendação do MICI é: "*Prever necessidades e incorporar nos documentos contratuais da operação disposições para atualizar de maneira oportuna planos-chave de gestão da operação quando for o caso de terem ficado desatualizados no passar dos anos entre a finalização da devida diligência e a aprovação e assinatura do contrato do empréstimo para a operação*."

54. A Administração coincide com o MICI na importância de que os órgãos executores dos projetos mantenham atualizados seus planos operacionais.

55. **Recomendação 8**. A recomendação do MICI é: "*Traduzir e publicar versões oficiais das POP nos quatro idiomas oficiais do Banco*."

56. A esse respeito, a Administração destaca que a divulgação das políticas operacionais do Banco nos quatro idiomas oficiais do Banco não é um requisito de política do Banco.

57. Não obstante, a Administração entende que seria uma boa prática a divulgação das POP nos quatro idiomas. De fato, o Banco dispõe das POP nos seus quatro idiomas oficiais. Algumas delas estão disponíveis no site do Banco, tal é o caso da Política de Acesso a Informações OP-102. Para aquelas políticas que não estão disponíveis ao público nos quatro idiomas oficiais do Banco, a Administração facilitará a sua divulgação.

58. **Recomendação 9**. A recomendação do MICI é: "*Requerer que, uma vez aprovada uma investigação do MICI, o Banco dê acesso ao MICI pleno a todos os arquivos da operação objeto da investigação*."

59. A Administração destaca que não há um vínculo claro entre a recomendação e os achados da investigação, uma vez que a Administração colaborou com a investigação da verificação da observância, realizando numerosas buscas de informações e documentos e proporcionando ao MICI toda a informação e documentos que estiveram ao seu alcance em tempo e forma.

60. Neste sentido, a Administração recomenda revisar esta recomendação para que sua redação não deixe em dúvidas a colaboração prestada à equipe do MICI. Além disso, a Administração destaca como boa prática que a Administração e o MICI coordenadamente identifiquem a informação e documentação de que necessitará o MICI para sua investigação, a fim de que se possa dar a ele o acesso respectivo.

ANEXO

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE AS CONCLUSÕES DO MICI NO TOCANTE AO CUMPRIMENTO/DESCUMPRIMENTO DAS POP

Conclusões do MICI sobre sobre cumprimento das POP	Comentários da Administração
OP-710 Política de Reassentamento Involuntário	
Participação e consulta com a população afetada. O Banco **descumpriu** os requisitos sobre participação e consulta à comunidade afetada pelo reassentamento, uma vez que unicamente há evidência de duas reuniões com um grupo limitado de vizinhos do Banhado no desenvolvimento do PIAS cuja finalidade era fazer um primeiro contato e conhecer mais a área, o que não constitui um processo de consulta e participação robusto e oportuno com uma amostra representativa de pessoas afetadas.	Para atender aos requisitos da Política OP-710, o Mutuário, sob orientação do Banco, elaborou um plano para o reassentamento das famílias da favela do Banhado. Este plano, denominado Plano Integral de Ação Social (PIAS), foi preparado com base em consultas com representantes da comunidade a ser reassentada. O PIAS refere-se a dois workshops/diagnósticos participativos realizados em janeiro de 2008 com líderes, representantes dos centros de educação infantil e de saúde e outro com antigos moradores do bairro que atendem aos requisitos da OP-710. Iniciou-se a **execução** do projeto realizando um processo de diálogo que teve lugar por meio de numerosas missões, visitas de campo e reuniões nas quais participaram os representantes do Mutuário, os Solicitantes e também o MICI. Neste processo realizaram-se diversas ações, que incluíram: a preparação conjunta de planos de trabalho, a realização de novos cadastros socioeconômicos, intercâmbios de informações e facilitação de informação aos Solicitantes. O detalhe das ações realizadas pela Equipe de Projeto e pelo Mutuário para atender às demandas dos Solicitantes pode ser consultado na Seção IV do Relatório de Fase de Consulta do MICI (documento MI-21-2; PR-3544-4).
Determinação de opções de indenização e reabilitação. O Banco **descumpriu** os requisitos sobre as opções de indenização e reabilitação ao não ter estabelecido opções concretas e específicas de indenização e reabilitação, levando em conta as características e necessidades da comunidade afetada, especialmente o risco de empobrecimento de uma população que estava em situação de vulnerabilidade.	A Administração destaca que realmente foram previstas opções de reassentamento. Essas opções estavam descritas expressamente tanto no PIAS como no Relatório de Gestão Ambiental e Social do Programa (IGAS). Em ambos os documentos foram identificadas três áreas: norte, leste e sul da cidade nas quais seriam construídos apartamentos com entradas independentes em blocos de dois pisos ou casas tipo dúplex. O Banco recomendou divulgar a opção de carta de crédito para oferecer às famílias a possibilidade de comprar moradias em qualquer lugar da cidade. Complementarmente, considerando a vulnerabilidade da população e a importância de atender às necessidades de cada família, tanto a proposta de empréstimo como o PIAS estabeleceram medidas para o acompanhamento social das famílias por um período de dois anos pós-relocação e requeressem a realização de trabalhos individuais com cada família, para mitigar riscos de perda de rendas e para ajudar as famílias a escolher entre as opções de reassentamento.

Conclusões do MICI sobre sobre cumprimento das POP	Comentários da Administração
O PIAS como plano de reassentamento final. O Banco **descumpriu** os requisitos de um plano de reassentamento final ao validar o PIAS como plano de reassentamento final para o Programa sem cumprir 5 dos 10 requisitos estabelecidos na OP-710 e só cumprindo parcialmente 4 deles. O MICI não contou com informação suficiente para determinar o cumprimento de um dos requisitos.	A Administração reconhece que o PIAS originalmente aprovado pelo Banco previa expressamente que certos temas operacionais do reassentamento requereriam um maior desenvolvimento depois da aprovação do Programa. O Banco tomou as medidas a fim de que o desembolso dos recursos para o reassentamento estivesse sujeito à demonstração prévia e à satisfação do Banco de que tais temas tivessem sido atendidos (parágrafo 2.8 da proposta de empréstimo, PR-3544).
A etapa de execução do Programa: Aspectos temporários e consequências sobre a comunidade. O Banco **descumpriu a** OP-710 ao não ter observado o princípio diretor da política de perturbar ao mínimo à população afetada nem o objetivo de minimizar alterações prejudiciais no modo de vida das pessoas que serão afetadas pelo reassentamento, uma vez que não se conseguiu atender às famílias do Banhado de forma adequada em um prazo razoavelmente breve e acorde à sua situação de vulnerabilidade ao longo dos nove anos de envolvimento do BID no momento em que as condições de vida no Banhado se iam deteriorando.	A Administração não desembolsou recursos de nenhuma fonte para o financiamento do reassentamento involuntário previsto no componente I do Programa. De fato, o reassentamento involuntário não foi financiado nem dentro nem fora do Programa. Os reassentamentos que existiram foram de natureza voluntária. Além disso, o financiamento do reassentamento involuntário foi excluído do Programa mediante modificação contratual assinada em junho de 2016. Além disso, o Relatório do MICI minimiza os esforços que o Banco envidou para apoiar o órgão executor a fim de fortalecer o plano de reassentamento para atender à reivindicação dos solicitantes nos cinco anos que durou a Fase de Consulta do MICI deste caso. Este processo de fortalecimento foi levado a cabo no âmbito de um diálogo participativo entre a comunidade, o Mutuário, a Administração e o MICI, que impactou na implementação do cronograma do Programa.
OP-703 Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas	
Diretiva B.3 Pre-Avaliação e Classificação. O Banco **descumpriu** a Diretiva B.3 ao considerar como impactos localizados e de curto prazo, aqueles gerados por um Programa que incluía, entre outros componentes e subcomponentes, a construção de duas obras viárias de grande porte, uma delas nas margens de uma área natural protegida de cerca de 11.000 hectares e que requeria, além disso, o reassentamento de aproximadamente 300 famílias em situação de vulnerabilidade, das mais de 700 famílias a serem reassentadas no total no âmbito do Programa; não constando a existência de medidas de mitigação efetivas para os impactos concretos que gerariam cada um dos componentes do Programa.	A Administração reafirma que a operação foi preparada e aprovada como uma operação categoria B. Para atender aos requisitos da política B.3 da OP-703, na etapa de desenho o Banco preparou uma Estratégia Ambiental e Social (EAS) que explicou os possíveis impactos sociais e ambientais do programa. A EAS foi revisada pelo ESG em 18 de outubro de 2007 (*ESR review 40-07*) e aprovada por verificação de ESG, seguindo os procedimentos do Banco, em 11 de abril de 2008 pelo ESRNet, não sendo necessário uma revisão por parte da comissão do CESI. Portanto, o Banco cumpriu a Diretiva B.3.

Diretiva B.5 Requisitos de avaliação ambiental. O Banco **descumpriu** a Diretiva B.5 ao não ter exigido a totalidade das avaliações ambientais requeridas e na oportunidade estabelecida por esta Diretiva sobre as intervenções incluídas no Programa para poder estabelecer os seus impactos específicos e desenvolver medidas de mitigação adequadas a estes impactos.	A fim de cumprir a política de salvaguardas ambientais e sociais do Banco (OP-703), na preparação do Programa foi elaborado oportunamente um Relatório de Avaliação Ambiental. Esse relatório apresenta a análise ambiental para o Programa e faz parte da Proposta de Empréstimo (PR-3544). A análise ambiental, em cumprimento das Políticas OP-703, considerou o projeto a ser financiado pelo Banco como um todo, com componentes desenhados com mais detalhe que outros. Os estudos de impacto ambiental requeridos pelas leis locais para o licenciamento ambiental dos componentes viários – entre eles a Via do Banhado – foram realizados posteriormente e com um maior nível de detalhe. Esta prática é coerente com os requisitos das políticas do Banco para projetos classificados como Categoria B.
Diretiva B.6 Consultas. O Banco **descumpriu** a Diretiva B.6 uma vez que não foi realizado um processo de consulta com as partes afetadas na forma e oportunidade estabelecidas por esta Diretiva para levar em consideração seus pontos de vistas sobre o Programa e o curso de ação proposto para isso.	A obrigação de realizar a consulta pública e de divulgar a informação indicada na Diretiva B.6 da OP-703 recai sobre o executor e não sobre o Banco. Neste sentido, para atender aos requisitos da Política OP-703 o executor realizou uma análise ambiental para o Programa, a qual foi oportunamente disponibilizada ao público por ele. Além disso, o Banco produziu um Relatório de Gestão Ambiental e Social também divulgado pelo executor. Especificamente, informação sobre a publicação do Relatório de Avaliação Ambiental é mencionada no parágrafo 2.7 da Proposta de Empréstimo PR-3544, na qual se indica que “a versão preliminar do relatório de análise ambiental foi publicada no jornal Vale Paraibano e foi disponibilizada ao público em 23 de fevereiro 2008 na página da Internet da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Os detalhes sobre as publicações do Relatório de Avaliação Ambiental do Programa são também descritos nas seções I e X do Relatório de Gestão Ambiental e Social-IGAS. O periódico local Jornal Vale Paraibano fez seis publicações sobre o Relatório de Avaliação Ambiental do Programa. A publicação teve um total de 703 acessos, com mais de 500 downloads do documento e o município respondeu a todas as perguntas recebidas, conforme a informação recebida pelo mutuário na fase de verificação. (Parágrafo 2.7 da proposta de empréstimo PR-3544).
Diretiva B.1 Políticas do Banco. O Banco **descumpriu** a Diretiva B.1 ao financiar uma operação que não cumpria as Diretivas B.3, B.5 e B.6 da OP-703, nem era coerente com diversas disposições da OP-710 e a OP-102 (em suas versões de 2006 e 2010), segundo determinado neste relatório (supra parágrafos 3.2 e 3.3)	O Banco cumpriu devidamente com as Diretivas B.3, B.5 e B.6 como se especifica nas seções anteriores, de acordo com as diretrizes estabelecidas na OP-703 para projetos de investimento classificados como Categoria B.
OP-102 sobre Divulgação e Acesso à informação (2006 e 2010)	
OP-102 de 2006. O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2006 uma vez que não divulgou três dos	A Administração reconhece que alguns dos documentos do projeto não foram oportunamente

cinco documentos de divulgação obrigatória estabelecida por essa política.	colocados à disposição do Público pelo Banco. A proposta de empréstimo do programa e o IGAS anexo foram classificados como públicos, mas não foram dadas as autorizações para iniciar o fluxo de divulgação, ficando pendente no sistema.
OP-102 de 2010. O Banco **descumpriu** a OP-102 de 2010 ao não publicar o EIA e o RIMA da Via do Banhado, documentos que não se enquadram em nenhuma das exceções de divulgação da OP-102 e que deviam ter sido divulgados pelo Banco em cumprimento do princípio de máximo acesso à informação.	A Administração está de acordo com a conclusão do MICI. Não obstante, considera adequado explicar o contexto da publicação do EIA e do RIMA que o MICI não menciona em seu Relatório. A publicação das versões preliminares do EIA e o RIMA foi feita diretamente pela Companhia Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (CEMASP), no que foi o processo de convocação para audiência pública da Via do Banhado em maio de 2015. Dada a convocação à audiência pública, em maio de 2015 os Solicitantes decidiram não continuar o diálogo sobre o reassentamento, o que levou o Município mutuário a solicitar ao Banco a exclusão do reassentamento e da Via do Banhado do Programa em junho de 2015. Em resumo, o Banco recebeu o pedido de excluir a Via do Banhado do Programa paralelamente à publicação de tais documentos pelas autoridades locais. A Via do Banhado foi excluída do programa no momento em que se contou com os documentos.

G8 – INFORME FINAL SOBRE AS MEDIDAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO DO BID EM RELAÇÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO MICI PARA O PEU

[redacted]

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME FINAL SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID PARA ABORDAR LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL MICI EN SU INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PROGRAMA DE ESTRUCTURACIÓN URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

AGOSTO DE 2018

Este documento fue preparado por Tatiana Gallego Lizon, Jefa, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, CSD/HUD.

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información e inicialmente se considerará confidencial y estará disponible únicamente para empleados del Banco. Se divulgará y se pondrá a disposición del público una vez aprobado.

INFORME FINAL SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID PARA ABORDAR LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL MICI EN SU INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PROGRAMA DE ESTRUCTURACIÓN URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

I. ANTECEDENTES

1.1 El 19 de junio de 2017, el Directorio Ejecutivo del Banco consideró y aprobó el Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación relacionado con el Informe de Verificación de la Observancia para el "Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (BR-MICI006-2011)" (documento MI-21-6), presentado por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) en una sesión del Comité de Políticas y Evaluación celebrada el 16 de mayo de 2017. Los miembros del Comité apoyaron las siete recomendaciones presentadas por el MICI, tres de las cuales fueron específicas al caso y las otras cuatro fueron de carácter general. Asimismo, el Comité agradeció las aclaraciones provistas por la Administración respecto al informe del MICI.

1.2 Los principales hallazgos del informe del MICI son los siguientes:

a. La Administración del BID incumplió los requerimientos establecidos en la Política de Reasentamiento Involuntario (política OP-710) al (i) no realizar una consulta adecuada con una muestra representativa de las personas afectadas, (ii) no establecer opciones de indemnización y rehabilitación concretas y adecuadas y (iii) incumplir los requisitos de un plan de reasentamiento final.

b. La Administración del BID incumplió los requerimientos establecidos en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703) al (i) considerar como localizados y de corto plazo los impactos ambientales y sociales generados y no asegurar la existencia de medidas de mitigación efectivas para los impactos concretos previstos, (ii) no haber exigido la totalidad de las evaluaciones ambientales requeridas para el programa y (iii) no haberse asegurado que se había llevado a cabo un proceso de consulta adecuado y que las partes afectadas por el proyecto hayan sido informadas.

c. En cuanto a la Política de Acceso a Información (política OP-102), el Banco incumplió con la obligación de divulgar la información ambiental y social del proyecto de manera oportuna.

1.3 En el Anexo I, se incluye una actualización del avance de la Administración en la implementación de las recomendaciones que se detallan en la Sección IV del documento MI-21-6.

II. SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

2.1 Las recomendaciones implementadas se centran en dos ámbitos de acción: al nivel del proyecto, se relacionan con la divulgación de información ambiental y social, y al nivel institucional del BID, se centran en el fortalecimiento de la capacidad de aplicar las políticas de salvaguardias sociales en lo que se refiere a (i) la aplicación de políticas al proceso de reasentamiento involuntario de poblaciones en situación de vulnerabilidad, (ii) métodos para validar la robustez de los procesos de consulta y la participación ciudadana conforme a los estándares del Banco y (iii) la

consideración de aspectos como el impacto negativo que puede generar el transcurso del tiempo en el éxito del proyecto y los beneficios que presenta la generación de medidas de acción preventivas para supuestos como cambios de gobiernos o procesos nacionales o locales de aprobación de los proyectos financiados por el Banco; y mejorar la aplicación de la Política de Acceso a Información.

A. Acceso a información

2.2 Todos los informes ambientales y sociales para este proyecto se divulgaron en el sitio virtual del Banco y del municipio el 7 de noviembre de 2017 o antes, y varios de dichos informes están en idioma portugués. Asimismo, se publicaron en el sitio virtual del Banco las aclaraciones correspondientes a la modificación del alcance del préstamo. Todos los documentos pueden consultarse en los siguientes enlaces:

a. Sitio virtual externo del BID:

(i) http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1160

(ii) Estudio de Impacto Ambiental Vol. 1 y 2: http://www.iadb.org/Document.cfm?id=EZSHARE-1387798691-7

(iii) Estudio de Impacto Ambiental Vol. 3: http://www.iadb.org/Document.cfm?id=EZSHARE-1387798691-8

(iv) Informe de Impacto Ambiental: http://www.iadb.org/Document.cfm?id=EZSHARE-1387798691-10

b. Municipio de São José dos Campos:

(i) Términos de referencia para la contratación del estudio de impacto ambiental-informe de impacto ambiental: http://www.sjc.sp.gov.br/media/536027/anexo_01_pt_cetesb_n%C2%BA_29713ie.pdf

(ii) Estudios ambientales que contienen el diagnóstico y las alternativas de la vía, su impacto ambiental y la legislación correspondiente: http://www.sjc.sp.gov.br/media/536013/eia_volume_i.compressed.pdf

http://www.sjc.sp.gov.br/media/536016/eia_volume_ii.compressed.pdf

(iii) Programa de compensación ambiental: http://www.sjc.sp.gov.br/media/536459/programa_de_compensacao_ambiental.pdf

B. Consulta a la comunidad

2.3 El 3 de enero de 2018, en una comunicación por escrito, se informó a los representantes de la comunidad que el reasentamiento de las familias del Banhado y la construcción del camino del Banhado ya no están siendo financiados por el BID.

C. Divulgación de información dentro del BID y distribución del Informe de Verificación de la Observancia

2.4 En junio de 2017, se llevó a cabo un taller con equipos del MICI, HUD y ESG para presentar los hallazgos y las recomendaciones del Informe de Verificación de la Observancia. Asimismo, en el primer semestre de 2017, se organizaron talleres con RND, HUD, ENE, TSP y WSA para presentar los principales hallazgos de los informes de verificación de la observancia aprobados.

D. Mejora de la coherencia en la aplicación de los requisitos de divulgación

2.5 Los procesos y procedimientos para asegurar que se divulga la documentación ambiental y social pertinente están en plena vigencia desde que la Política de Acceso a Información del BID (política OP-102) entró en vigor el 1 de enero de 2011. La nueva funcionalidad de Convergencia "Divulgación de documentos ambientales y/o sociales" establecida el 30 de junio de 2017 ha sido muy eficaz para asegurar el cumplimiento de los requisitos de divulgación establecidos en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703) y la Política de Acceso a Información (política OP-102).

E. Procedimientos claros en los casos de retrasos significativos en la ejecución de proyectos que impliquen reasentamientos

2.6 ESG preparó una nota técnica de lineamiento operativo sobre reasentamientos y desplazamientos económicos para ayudar a fortalecer y asegurar la coherencia en la aplicación de los requisitos de la política OP-710. La nota incluye procedimientos que se han de seguir en el contexto de proyectos con retrasos significativos para actualizar la información necesaria orientada a planificar y ejecutar actividades de reasentamiento o comunicar avances a las personas afectadas por el proyecto. El objetivo de esta aclaración es asegurar que cuando haya retrasos en la ejecución de un proyecto, el plan de reasentamiento esté actualizado y refleje cualquier avance o cambio que haya ocurrido.

F. Asegurar la disponibilidad y divulgación de las Políticas Operativas Pertinentes en los cuatro idiomas oficiales del Banco

G. Se finalizó la traducción de las políticas operativas pertinentes en portugués y francés, que ya están disponibles en el sitio virtual del Banco. Instruir a la Administración para garantizar el acceso expedito y directo por parte del MICI a todos los archivos operativos pertinentes a su mandato.

2.7 Ya se encuentra disponible el acceso directo y oportuno. El personal es consciente de su obligación de dar al MICI acceso completo y oportuno a los archivos operativos pertinentes a su mandato.

ANEXO I

INFORME FINAL DE AVANCE SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID PARA ABORDAR LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL MICI EN SU INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PROGRAMA DE ESTRUCTURACIÓN URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Recomendación del MICI	Acción propuesta del BID	Fecha prevista de cumplimiento	Situación
Publicar en el sitio virtual del Banco todos los documentos de divulgación obligatoria para el Programa, preferentemente en idioma portugués.	Publicar los documentos del programa São José dos Campos en los sitios virtuales del Banco.	Tercer trimestre de 2017	Finalizada
Dar a conocer a la población, de la forma que se considere más oportuna, que el reasentamiento de las familias del Banhado y la construcción de la Vía del Banhado ya no están siendo financiados por el BID.	Enviar una carta formal a los líderes de la comunidad para informar que el reasentamiento de las familias del Banhado y la construcción de la Vía del Banhado ya no están siendo financiados por el BID.	Primer trimestre de 2018	Finalizada
Distribuir el Informe de Verificación de la Observancia MI-21-6 entre el personal del Banco, con especial foco en aquéllos involucrados en el diseño, ejecución y supervisión de operaciones.	Organizar talleres con personal de operaciones y deliberar los hallazgos contenidos en el informe de verificación de la observancia.	Segundo trimestre de 2017	Finalizada
Explicitar en los lineamientos de aplicación de la Política de Acceso a Información el carácter obligatorio de divulgación pública de los planes de reasentamiento en todas las operaciones que involucren reasentamiento involuntario, así como el requisito de temporalidad de la divulgación de los mismos.	Lanzar una nueva funcionalidad en Convergencia para la divulgación de documentos ambientales y sociales.	Segundo trimestre de 2017	Finalizada

Recomendación del MICI	Acción propuesta del BID	Fecha prevista de cumplimiento	Situación
Establecer, en los casos de retrasos significativos en la ejecución de proyectos que impliquen reasentamiento, procedimientos claros para anticipar necesidades e implementar de manera expedita acciones de mitigación que incluyan entre otras, la diseminación de información oportuna a las poblaciones objeto del reasentamiento y la actualización de diagnósticos y cualquier revisión y/o ajuste a los planes claves de gestión ambiental y social de la operación, conforme sea necesario.	Incluir información sobre reasentamientos involuntarios en la aclaración técnica que ESG está preparando para los especialistas del BID.	Segundo trimestre 2018	Finalizada. Se ha elaborado un lineamiento operativo interno sobre desplazamientos físicos y económicos.
Asegurar la disponibilidad y divulgación de las Políticas Operativas Pertinentes en los cuatro idiomas oficiales del Banco.	Traducir las políticas operativas pertinentes al portugués (cuarto trimestre de 2017) y al francés (primer trimestre de 2018) y publicarlas en el sitio virtual del Banco.	Segundo trimestre 2018	Finalizada
Instruir a la Administración para garantizar el acceso expedito y directo por parte del MICI a todos los archivos operativos pertinentes a su mandato.	Proporcionar acceso por parte del MICI a todos los archivos operativos pertinentes a su mandato.		Finalizada

ANEXO H - PANFLETO LANÇADO DE HELICÓPTERO NO PINHEIRINHO

H - PANFLETO LANÇADO DE HELICÓPTERO NO PINHEIRINHO

CIDADÃO DE BEM

A REINTEGRAÇÃO DA ÁREA DO PINHEIRINHO É UMA DECISÃO DA JUSTIÇA E DEVERÁ SER CUMPRIDA EM BREVE.

A POLÍCIA MILITAR NÃO DESEJA QUE HAJA QUALQUER TIPO DE ENFRENTAMENTO.

SUA COLABORAÇÃO É MUITO IMPORTANTE PARA QUE SUA FAMÍLIA E SEUS BENS ESTEJAM PROTEGIDOS E EM SEGURANÇA.

PROCURE DEIXAR O LOCAL ANTECIPADAMENTE. DE MANEIRA VOLUNTÁRIA. EVITANDO ASSIM QUALQUER TIPO DE DESCONFORTO.

ESTAMOS COMPROMETIDOS EM PROPORCIONAR A SEGURANÇA E TRANQUILIDADE A VOCÊ E AOS SEUS FAMILIARES.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comando do Policiamento do Interior - 1

NOSSA MISSÃO:

Proporcionar às comunidades a segurança necessária para a promoção da paz social e a realização do bem comum, por meio da preservação da ordem pública e do policiamento ostensivo em suas diversas modalidades.

NOSSA VALORES:

- Verdade real
- *Respeito ao semelhante
- *Honradez
- *Solidariedade

Nós, Policiais Militares, sob a proteção de Deus, estamos comprometidos com a Defesa da Vida, da Integridade Física e da Dignidade da Pessoa Humana

ANEXO I – DECRETO 17.075, DE 27 DE JUNHO DE 2016.

I – DECRETO 17.075, DE 27 DE JUNHO DE 2016.

PUBLICADO (A) NO JORNAL
BOLETIM DO MUNICÍPIO
Nº 2333 de 27/06/16

DECRETO N. 17.075, DE 27 DE JUNHO DE 2016.

Estabelece regras para hierarquização de lista reserva de suplentes ao Empreendimento Habitacional Minha Casa Minha Vida Pinheirinho dos Palmares - Casa Paulista, em cumprimento ao artigo 3º do Decreto n. 17.036, de 3 de junho de 2016, com suas alterações.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo inciso IX do artigo 93 da Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990;

Considerando as decisões tomadas em colegiado, de comum acordo, no "Ponto de Controle" promovido pela Caixa Econômica Federal em 13 de junho de 2016, na sede municipal daquela Instituição, com a participação dos dirigentes da Instituição Financeira, representantes do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, do Movimento Urbano Sem Teto - MUST - e do Defensor Público Jairo Salvador de Souza;

Considerando o disposto no Decreto n. 17.063, de 3 de junho de 2016, que "Dispõe sobre convalidação de documentos para preenchimento de vagas habitacionais no Empreendimento Pinheirinho dos Palmares II, e dá outras providências.";

Considerando o que consta no Processo Administrativo n. 65.460/16;

D E C R E T A:

Art. 1º A lista reserva de suplentes ao Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida Pinheirinho dos Palmares - Casas Paulista, cumprindo o artigo 3º do Decreto n. 17.036, de 3 de junho de 2016, alterado pelo Decreto n. 17.063, de 21 de junho de 2016, que "Altera o Decreto n. 17.036, de 3 de junho de 2016, que "Dispõe sobre convalidação de documentos para preenchimento de vagas habitacionais no Empreendimento Pinheirinho dos Palmares II, e dá outras providências.", serão regidas pelas regras do presente Decreto.

Art. 2º No dia 29 de junho de 2016, a Secretaria de Habitação fará publicar no site da Prefeitura Municipal a lista dos ex-residentes da comunidade denominada Pinheirinho, que não estão incluídos na titularidade do Programa Pinheirinho dos Palmares - Casa Paulista, até o dia 28 de junho de 2016, excetuados os casos de indeferimento municipal.

Art. 3º A listagem a que se refere o artigo 2º deste Decreto será ordenada numericamente, em ordem crescente, tendo como numeração de cada um os cinco últimos dígitos do Cadastro de Pessoa Física - CPF.

Parágrafo único. No caso de haver números coincidentes, a ordem dentre estes será crescente, desprezando-se, para efeito desta análise, os dígitos verificadores.

Art. 4º O número sorteado no primeiro prêmio do Concurso da Loteria Federal a ocorrer em 29 de junho de 2016 será considerado como o número de referência para efetuar-se a hierarquização.

Art. 5º O número coincidente ao número aludido no artigo 4º deste Decreto será o primeiro nome da lista reserva de suplentes, seguido de todos os demais, na ordem crescente. Em seguida, a lista será completada com todos os demais restantes, iniciando-se pelo menor número.

§1º No caso de não haver número coincidente, como apontado no "caput" deste artigo, o número a ser considerado será o próximo, na ordem crescente.

§2º Na hipótese de não haver número coincidente nos termos do § 1º deste artigo, o número a ser considerado será o próximo na ordem decrescente.

Art. 6º No dia 30 de junho de 2016 será publicado no site da Prefeitura Municipal o resultado em conformidade com as regras apontadas nos artigos anteriores.

Art. 7º Caso de após o dia 28 de junho de 2016 venha a ocorrer vaga para a titularidade do empreendimento, as mesmas serão preenchidas na ordem que se apresentar a lista reserva de suplentes publicada no dia 30 de junho de 2016, passando, neste caso, da condição de "reserva de suplente" para "titular" do empreendimento para fins de assinatura de contrato. Os demais permanecem na lista de reserva de suplente, renumerando-se a ordem.

Parágrafo único. Os nomes que deixaram de compor a lista reserva de suplentes e foram indicados como titulares, poderão ser indeferidos pela Caixa Econômica Federal.

Art. 8º Depois da data de 28 de junho de 2016, os indeferidos que forem comunicados à Prefeitura Municipal pela Caixa Econômica Federal, terão o prazo estipulado por aquela Instituição para regularizar a situação, sob pena de exclusão do programa.

Parágrafo único. Na impossibilidade de comunicação da Prefeitura Municipal com o indeferido aludido no "caput" deste artigo, tendo sido feito contato telefônico e telegrama, restando infrutífero, o mesmo será considerado na situação de "não regularizado".

Artigo 9º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 27 de junho de 2016.

Carlinhos Almeida
Prefeito Municipal

César Godoy Bertazzoni
Consultor Legislativo

Marco Aurelio de Souza
Secretário de Habitação

Andre dos Santos Gomes da Cruz
Secretário de Assuntos Jurídicos

Registrado na Assessoria Técnico-Legislativa da Consultoria Legislativa, aos vinte e sete dias do mês de junho do ano de dois mil e dezesseis.

Marisa da Conceição Araujo
Assessora Técnico-Legislativa