



CARTOGRAFIAS JURÍDICAS: CARTOGRAFANDO A LUTA PELA MORADIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (SESSÃO TEMÁTICA 10)

Beatriz Corrêa Rezende

UFRJ | crezende.beatriz@gmail.com

Gisele Figueiredo de Oliveira

UFRJ | giselefgov@gmail.com

Julia Ávila Franzoni

UFRJ | juliafranzoni@gmail.com

Luciana Ximenes

UFRJ | lualencarximenes@gmail.com

Raquel Ferreira Pires

UFRJ | piresf.raquel@gmail.com

Sessão Temática 10: Territórios, lutas sociais e planejamento em contexto de conflito

Resumo: Através do levantamento e análise de informações de processos administrativos e judiciais sobre conflitos coletivos envolvendo ameaças de remoção, a pesquisa Cartografias Jurídicas evidencia como o território da cidade do Rio de Janeiro tem sido construído. A partir de uma metodologia crítica e realizada em série histórica, na qual a produção cartográfica tem destaque, busca-se localizar os conflitos no espaço e compreender as diversas dinâmicas em curso que implicam nas ameaças de remoções forçadas, bem como os agentes que as promovem e as formas de moradia afetadas. Assim, são identificadas as tendências dos conflitos fundiários no Município, como a atuação do poder público nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário e o aprofundamento da segregação socioespacial decorrente das remoções. Os dados e reflexões buscam influenciar a formulação de políticas habitacionais por meio da incidência informada e fortalecer estratégias populares de luta.

Palavras-chave: cartografia jurídica; conflitos fundiários urbanos; direito à moradia; Rio de Janeiro

LEGAL CARTOGRAPHIES: MAPPING THE STRUGGLE FOR HOUSING IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Abstract: Through the analysis of information from administrative and judicial proceedings on collective conflicts involving eviction threats, the *Cartografias Jurídicas* research highlights how the territory of the city of Rio de Janeiro has been constructed. Using a critical methodology and a historical series approach, with an emphasis on cartographic production, the study aims to map these conflicts spatially and understand the various dynamics at play, including the forces driving forced eviction threats, the agents involved, and the types of housing affected. The research identifies trends in urban land conflicts within the city, such as the role of public authorities in areas highly valued by the real estate market and the deepening of socio-spatial segregation caused by evictions. The data and reflections aim to influence housing policy development through informed advocacy and to strengthen grassroots strategies for resistance.

Keywords: legal cartography; urban land conflicts; right to housing; Rio de Janeiro

CARTOGRAFÍAS JURÍDICAS: CARTOGRAFIANDO LA LUCHA POR LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE RÍO DE JANEIRO

Resumen: A través del levantamiento y análisis de información de procesos administrativos y judiciales sobre conflictos colectivos que implican amenazas de desalojo, la investigación *Cartografías Jurídicas* pone de manifiesto cómo se ha construido el territorio de la ciudad de Río de Janeiro. A partir de una metodología crítica y una serie histórica, con énfasis en la producción cartográfica, el estudio busca ubicar espacialmente estos conflictos y comprender las diversas dinámicas en curso, incluidas las fuerzas que impulsan las amenazas de desalojos forzados, los agentes implicados y los tipos de vivienda afectados. La investigación identifica tendencias en los conflictos de tierras en el municipio, como la actuación del poder público en las zonas más valoradas por el mercado inmobiliario y el agravamiento de la segregación socioespacial derivada de los desalojos. Los datos y reflexiones buscan influir en la formulación de políticas habitacionales mediante una incidencia informada y fortalecer las estrategias populares de lucha.

Palabras clave: cartografía jurídica; conflictos de tierras; derecho a la vivienda; Río de Janeiro

INTRODUÇÃO

Sem nem mesmo se valer de técnicas de pesquisa acadêmica, a mera observação atenta do espaço urbano em nosso entorno, mesmo que não leve a conclusões definitivas sobre como ele é ocupado, permite levantar questionamentos sobre as desigualdades que nele ocorrem. Ao mesmo tempo que o território é palco das lutas sociais, ele é o resultado dessas disputas, de modo que entender o processo de sua construção é entender as contradições capitalistas e socioeconômicas que o condicionam. É sobre este pressuposto que repousa o projeto Cartografias Jurídicas.

O projeto tem por objetivo debruçar-se sobre a espacialização dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro. Sob a ótica da situação, que leva em conta o espaço, o contexto e as relações sociais, e através da coleta de dados precisos referentes a processos administrativos e judiciais que versam sobre disputas habitacionais urbanas, a equipe de pesquisadoras¹ se esforça para explicar e ilustrar como o território carioca é construído, quais são as lutas nele travadas, quem são os personagens principais dessas narrativas e por quê o direito à propriedade acaba, constantemente, prevalecendo sobre o direito à moradia.

Partindo dos pressupostos da “Geografia Jurídica Crítica”, a pesquisa encara os litígios jurídicos de maneira necessariamente espacializada, o que implica em dizer que o direito é também um agente que afeta e é afetado pelas dinâmicas do espaço. Assim, o trabalho afasta-se da tendência à “despacialização” e descorporificação do direito, em que se exclui referências à realidade vivida e à economia política, e aproxima-se da produção do saber atrelado às lutas concretas (Franzoni, 2018).

A técnica cartográfica, que dá nome ao projeto, é instrumento indispensável para alcançar o objetivo final e imprimir no mapa da cidade do Rio de Janeiro os conflitos fundiários identificados nos processos. Além de permitir uma clara visualização dos pontos mais efervescentes, permite debater quais as áreas da cidade mais visadas por certos agentes, quais as formas de morar mais afetadas, quantas famílias são ameaçadas pelas investidas imobiliárias e quais os principais argumentos utilizados como fundamento das ameaças.

Os diagnósticos produzidos pela pesquisa se baseiam nos casos coletivos de ameaça de remoção na cidade do Rio de Janeiro atendidos pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/DPERI), parceiro do projeto e fonte primordial das informações. Os dados coletados em ciclos anuais junto ao NUTH, desde 2018, são sistematizados e qualificados, dando origem a textos analíticos, gráficos e mapas temáticos. Assim, anualmente são produzidas informações sobre o quadro dos conflitos fundiários em curso na cidade, confrontando com o quadro que se tinha até então e buscando conhecer tendências em curso observadas na série histórica.

Este texto concentra-se sobre as contradições socioespaciais verificadas no levantamento mais recente, realizado em 2024, que tem como objeto os conflitos fundiários na cidade ativos entre 2022 e os meses iniciais do ano de 2023. Nesse período foram identificados e

analisados 149 casos de conflitos fundiários urbanos que colocavam sob ameaça de remoção mais de 14.500 famílias. Salienta-se que as informações apresentadas não são capazes de tratar amplamente sobre a história da produção social do espaço na cidade do Rio de Janeiro, nem sobre os episódios individuais que ela alberga, mas compõem um levantamento substancial que auxilia na incidência informada com impacto tanto no desenho de estratégias de defesa judiciais como na formulação de políticas habitacionais, relevantes em razão das eleições municipais que se aproximavam à época da coleta.

Nesta eleição municipal mais recente, ocorrida em outubro de 2024, o então prefeito Eduardo Paes (filiado ao Partido Social Democrático) concorria à sua reeleição em uma ampla aliança política, levando mais tarde à conquista de seu quarto mandato como prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Tendo em vista que esse foi o Prefeito que historicamente mais promoveu remoções forçadas na cidade, tendo removido mais de 22 mil famílias entre 2009 e 2015 (Faulhaber; Azevedo, 2015), os objetivos do projeto Cartografias Jurídicas tornavam-se ainda mais urgentes para subsidiar uma reflexão crítica sobre esse ciclo político e suas consequências para o direito à moradia.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Como mencionado, o mapeamento realizado no âmbito do projeto Cartografias Jurídicas parte dos repertórios teórico-práticos da Geografia Jurídica Crítica, combinando método, equipe e análises interdisciplinares, que dão conta de interpretar melhor as dinâmicas entre direito, espaço e política que determinam os conflitos territoriais. Coordenado pelo LABÁ Direito Espaço e Política (FND/UFRJ) e em parceria com o INCT Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e com o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/DPERJ), o projeto conta com uma equipe formada por graduandas, mestrando e doutorandas das áreas do direito, arquitetura e urbanismo e sociologia.

O levantamento é feito a partir da base de dados do NUTH, o que garante um amplo acesso à memória de longos processos acompanhados pelo Núcleo e um panorama da situação dos conflitos que é constantemente atualizada. Ressalte-se que este Núcleo tem origem ainda na década de 1980 no contexto de lutas pela redemocratização, tendo por objetivo a defesa da moradia contra remoções forçadas, orientando-se pelo princípio da não remoção que consta na Constituição Estadual. Por outro lado, a principal fonte de informações da pesquisa também está limitada ao escopo de atuação do NUTH, que se restringe aos casos de conflitos coletivos envolvendo 10 ou mais famílias hipossuficientes na cidade do Rio de Janeiro. Sendo assim, os dados, apesar de representarem uma parcela importante dos conflitos fundiários na cidade, não mostram a totalidade da situação.

A dificuldade em retratar as inúmeras formas de conflito no espaço, e o consequente subdimensionamento dos casos, é fato conhecido pelos pesquisadores. Cientes da geografia da invisibilidade (Rolnik, 2015; Milano; Sá, 2020) que, por vezes, pode se instalar, o grupo mantém-se motivado a dela se distanciar, estabelecendo o compromisso de retratar o

território dentro dos recursos humanos e financeiros que possui, ao mesmo tempo em que enfrenta em sua rotina o desmonte da pesquisa universitária, com os sucessivos cortes orçamentários às instituições públicas de ensino superior.

A colaboração com o NUTH através de termos de cooperação técnica permite a troca constante com os defensores responsáveis pela defesa jurídica das famílias nos casos, bem como, em 2024, proporcionou o diálogo com a Diretoria de Pesquisa da DPERJ. A ampliação desses espaços de interlocução nos permitiu a lapidação tanto do processo de coleta dos dados como o da leitura que se faz deles, refinando alguns marcadores e, consequentemente, resultando em interpretações mais precisas do território.

O grupo integra, ainda, uma iniciativa em escala nacional, promovida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), para o mapeamento e produção de um panorama nacional dos conflitos pela terra urbana no país, através do qual publicam-se os relatórios que dizem respeito à cidade do Rio de Janeiro. No mesmo sentido, os dados servem de subsídio, também, para o mapeamento nacional de casos de ameaça de remoção no âmbito da Campanha Despejo Zero.

O trabalho colaborativo teve início em 2018 e, desde então, vem construindo uma pesquisa em série histórica que se propõe a produzir dados que representem o quadro dos conflitos fundiários urbanos em cada ano de referência da coleta. Assim, a pesquisa se dá por meio de ciclos anuais de coleta, tratamento e análise das informações, sempre tomando como referência o ano precedente. Para a elaboração deste texto foram utilizadas informações referentes ao período que vai até o início do ano de 2023.

Em síntese, a produção anual de informações junto ao NUTH concentra-se em dois conjuntos de procedimentos. Em um primeiro momento, há a identificação de casos de ameaça absolutamente novos em relação à coleta anterior. Isso é feito (i) com a consulta às movimentações dos processos em que o NUTH atua, entendendo que litígios iniciados antes do período da coleta podem começar a produzir seus efeitos posteriormente e, por isso, só então passam a ser identificados como ameaça e (ii) com o acesso às fichas de primeiro atendimento para a inclusão de comunidades que passaram a ser atendidas pelo Núcleo no ano de referência da coleta. As fichas de primeiro atendimento são documentos sintéticos produzidos pelo NUTH como resultado dos diálogos iniciais com as comunidades atendidas pelo Núcleo, nelas constam uma breve caracterização das comunidades e de suas demandas. O segundo momento corresponde à análise dos casos já mapeados na pesquisa em série histórica, buscando identificar possíveis movimentações processuais ou fáticas que apontem para a mudança na situação de segurança da posse das famílias. Essa análise é feita por meio da consulta aos andamentos processuais no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e de entrevistas com os Defensores Públicos do NUTH.

Em seguida, avançamos na inserção das informações na tabela matriz produzida pela pesquisa. Lá os casos levantados são listados e a eles são associados marcadores analíticos elaborados a partir da leitura crítica sobre os conflitos fundiários e que, na etapa seguinte,

serão acionados para a produção de mapas temáticos. Os principais marcadores utilizados na pesquisa são: a situação fática das famílias ou tipo de conflito (ameaça, posse assegurada ou remoção efetivada); a caracterização da esfera de atuação do agente promotor da ameaça (público ou privado); os motivos mobilizados para a tentativa de remoção (violação da posse/propriedade, vulnerabilidade ambiental, risco, impacto de obras pública, dentre outros), a inserção territorial do caso (com endereço, bairro e respectiva Área de Planejamento) e a forma de morar em disputa (conjuntos de casas, favelas, terrenos ocupados, prédios verticalizados, antigos casarões e antigas instalações fabris). Além disso, a tabela matriz contém informações referentes aos processos judiciais em curso, como o tipo de ação judicial, a titularidade dos imóveis em disputa e os casos de ameaças extrajudiciais. No ciclo mais recente de coleta passamos também a tabular o ano em que teve início a ação judicial e o ano em que as famílias tomam ciência da respectiva ameaça de remoção. A inclusão dessas informações na tabela matriz tem apoiado uma reflexão sobre as realidades processuais e fáticas, uma vez que torna possível mensurar a inércia do Poder Judiciário e/ou Executivo em dar ciência às famílias acerca da formalização da ameaça ou mesmo quanto tempo leva o promotor da ameaça para judicializar o caso.

As informações sistematizadas na matriz subsidiam as análises da pesquisa e servem de base para a produção de mapas temáticos utilizando a tecnologia de geoprocessamento, nos quais as dinâmicas urbanas são espacializadas. As produções gráficas explicitam os principais marcadores incidentes nos casos, como a esfera do agente promotor da ameaça e o número de famílias ameaçadas de remoção, promovendo uma leitura mais densa do território.

A conclusão da coleta, tratamento e análise de dados tem ainda como parte essencial o debate sobre os resultados preliminares entre pesquisadores e parceiros, especialmente em diálogo com os Defensores Públicos. Assim, qualificamos as informações e avançamos na busca por combinar análise técnico-jurídica à análise da situação fática das famílias, acrescentando-se o repertório político vivido na cidade. Somente a partir de então se dá a produção de materiais de difusão científica dos resultados e de incidência política articulada à rede de parceiros, tendo como exemplos a produção de relatórios para o panorama nacional de conflitos fundiários e a alimentação da base de dados sobre conflitos fundiários da Campanha Despejo Zero.

QUADRO GERAL DOS CASOS DE AMEAÇA DE REMOÇÃO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O último relatório produzido refere-se aos dados de ameaça à posse no Município do Rio de Janeiro até início de 2023 e é com base nessa produção que se prosseguirá o trabalho a seguir. Da mesma forma que o levantamento não é capaz de representar a totalidade de conflitos urbanos cariocas, e nem da quantidade fidedigna de pessoas atingidas, para os limites deste artigo optamos por concentrar a exposição e a análise das informações na distribuição dos conflitos no espaço urbano (tendo como referência as divisões administrativas da cidade),

como se destacam alguns marcadores adotados na pesquisa, quais os argumentos utilizados pelos agentes promotores da ameaça e as formas de morar mais atacadas.

Entre 2022 e início de 2023, verificou-se a existência de 149 casos de conflitos fundiários urbanos na cidade que atingem ao menos 14.505 famílias. Desses casos, 143 são casos de ameaça de remoção, ou seja, conflitos ainda sem desfecho, seja pela remoção seja pela permanência. Além deles, 2 casos constituem remoções efetivadas e 4 remoções evitadas no período de referência.

Importa ressaltar que o Cartografias Jurídicas confere especial atenção ao número de famílias afetadas em cada caso mapeado. Isso porque os autos processuais analisados durante a realização da coleta revelam o número de famílias que vivem em cada imóvel disputado, mas isto é elemento que, por vezes, parece ser pouco relevante no deslinde das causas. Diante dessa aparente irrelevância, a pesquisa vai em sentido contrário e procura expor que cada família ameaçada ou removida deve ser encarada como um caso de conflito. Quando se aplica este olhar sensibilizado, a quantidade de histórias familiares desmanteladas pelos processos de desposseção (Harvey, 2016; Rolnik, 2015) revela-se ainda mais assustadora do que os números gerais de conflitos. Assim, esse levantamento nos informa que 14.280 famílias viviam sob ameaças de remoção, 90 famílias foram removidas e 135 famílias conseguiram permanecer nos seus lares após superada a ameaça que vinham em curso.

Para fins de comparação, no levantamento anterior, concernente aos dados de 2021 até maio de 2022, havia 130 casos ativos de ameaça de remoção na cidade, afetando 12.435 famílias, 2 casos de remoção efetivada, culminando no desalijo de 48 famílias, e 6 casos de remoção evitada, com 421 garantindo a sua posse (Franzoni *et al*, 2021). Como se pode perceber, 13 novos casos de ameaças foram tabulados o que, consequentemente, implica em dizer que 1.845 famílias foram somadas ao número de núcleos familiares sob ameaça de remoção. Assim, a construção da pesquisa em série histórica nos permite olhar para os dados anteriores, à luz daqueles mais recentes, e evidenciar a continuidade dos processos de desposseção.

No grave cenário de insegurança da posse traçado pelos dados mais recentes, tem-se que os agentes do setor privado são responsáveis por ameaçar 6.981 famílias (atuando em 83 casos) e os agentes do setor público 7.299 famílias (atuando em 60 casos). São números que por si só chamam a atenção, uma vez que sobressai o fato de que os particulares são capazes de colocar em risco de desalijo quase o mesmo número de famílias que o poder público. Contudo, o número de casos que representam os conflitos nos quais essas famílias estão inseridas confere uma profundidade maior à análise desses dados. Embora a diferença entre o número de famílias ameaçadas pelo setor privado e pelo setor público não seja tão grande, como se vê, mais de duas dezenas de casos (23) distanciam o setor público do setor privado.

Disso extrai-se que os casos em que o Estado, na forma de Município ou Estado-membro, é o autor promotor da ameaça mobilizam maior número de pessoas e, portanto, trata-se de áreas mais populosas. Atentando-se a esse padrão de conflitos fundiários, a pesquisa

identificou que a forma de morar mais proeminente na atuação do poder público são as favelas que, pela sua natureza, abrigam um número mais elevado de famílias (Figura 1). Essa estrutura de intervenção estatal já havia sido observada e apontada pela pesquisa no relatório do biênio 2021/2022, quando se percebeu que o Município do Rio de Janeiro era responsável por 21 casos de ameaças de remoções em favelas, atingindo 2.936 famílias, enquanto o poder privado era o promotor da ameaça em 9 casos, atingindo 2.776 famílias.

Figura 1: Formas de morar sob ameaças de remoção por ações de agentes do setor público e privado.



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Rio de Janeiro é a capital brasileira com maior número de cidadãos morando em favelas (aproximadamente 1.400.000), o que corresponde a um quinto de toda a população carioca (Ximenes, Jaenisch, 2021). Consequentemente, quando são alvos de ameaça de remoção, podem levar ao deslocamento simultâneo de milhares de pessoas, diferentemente do que ocorre em prédios verticalizados ou conjunto de casas, por exemplo.

São locais nos quais o argumento de vulnerabilidade ambiental, como risco de deslizamento e enchentes tende a prevalecer. Até o início de 2023, 24 casos no qual o poder público era o agente promotor da ameaça tinham como justificativa a vulnerabilidade ambiental e risco, causando a insegurança da posse de 3.159 famílias (Figura 2). No levantamento do biênio 2021/2022, esse argumento era mobilizado em 27 casos encabeçados pelo estado ou município e atingiam 2.157 famílias (Franzoni *et al*, 2021).

Figura 2: Casos de ameaça de remoção por agentes do setor público quanto aos motivos alegados, distribuídos entre as Áreas de Planejamento (AP) da cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Soma-se a isso o fator racial dessa segregação, apontado pelos autores do último relatório da pesquisa, uma vez que a população das favelas cariocas é majoritariamente negra. Desta forma, promover a remoção de moradores desses locais é, em última análise, acentuar a desigualdade socioespacial, contribuindo para a perpetuação da lógica racista de obtenção e manutenção do poder.

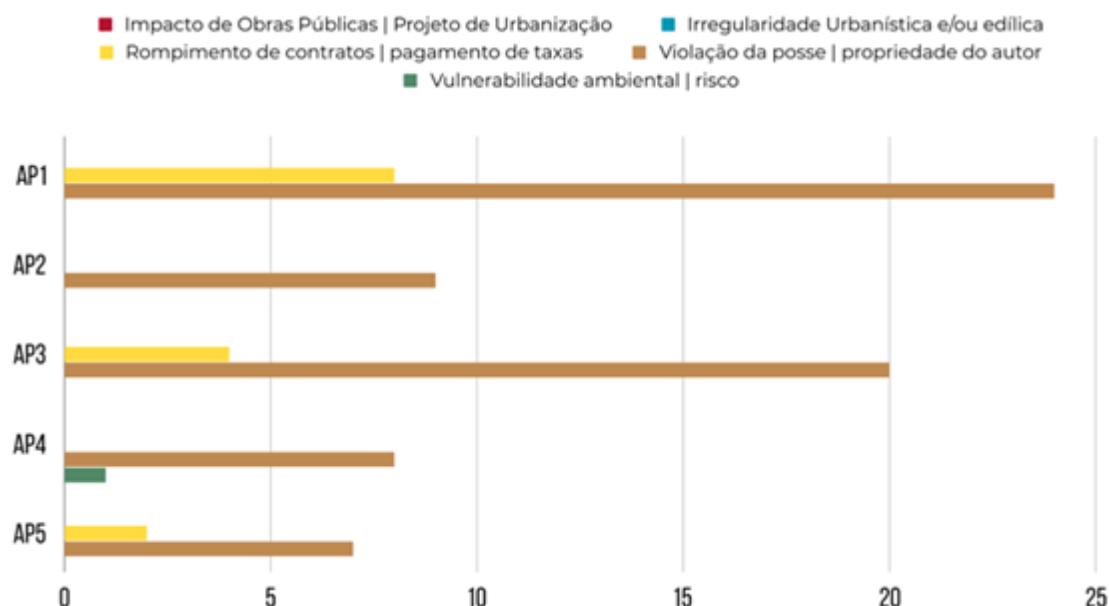
E nota-se, com o auxílio do gráfico anterior, que o poder público atua preferencialmente nas áreas mais valorizadas da cidade ou que apresentam potencial para assim serem reconhecidas, quais sejam, as Áreas de Planejamento 1, 2 e, inegavelmente, a 4. Nas duas últimas, é notória a predominância do argumento de vulnerabilidade ambiental e risco para justificar processos de desalijo contra as famílias (Figura 2).

As Áreas de Planejamento, comumente conhecidas apenas por “AP”, correspondem à divisão política administrativa adotada pelo Município do Rio de Janeiro, nesta pesquisa utilizada como referência para análise dos padrões de ameaça e investimento imobiliário. A Área de Planejamento 1 corresponde à área central da cidade, incluindo a região portuária, abrigando apenas 7% de toda a população moradora da cidade em contraste com seu dinamismo econômico e sua concentração de postos de trabalho (Ximenes, Jaenisch, 2021). A AP2 engloba os bairros da Zona Sul da cidade e grande Tijuca. Apesar da AP2 abrigar apenas cerca de 12% da população residente em favelas na cidade, essas favelas possuem grande destaque no debate público, inseridas majoritariamente em áreas de encostas (Ibidem). Já a AP4 engloba as regiões da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá, tendo sido a principal frente de expansão do mercado imobiliário local ao longo da década de 1990 (Ibidem). Juntas, essas Áreas de Planejamento concentram os bairros litorâneos mais disputados pelo mercado imobiliário carioca.

A AP 1 chama bastante atenção pois, além da forte investida estatal, é palco de uma atuação vigorosa do poder privado. São 32 casos de ameaça de remoção protagonizados por agentes privados na área, afetando 1.213 famílias, e cujos principais argumentos são violação da posse ou propriedade do autor e rompimento de contratos ou pagamento de taxas (Figura 3). Além disso, ao longo da pesquisa em série histórica, observa-se que na região central é

característico desses atores se empenharem na disputa por prédios verticalizados, antigos casarões e galpões, por vezes abandonados e então ocupados para fins de moradia.

Figura 3: Casos de ameaça de remoção por agentes do setor privado quanto aos motivos alegados, distribuídos entre as Áreas de Planejamento (AP) da cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Os bairros que compõem a AP1 concentram postos de trabalho e possibilidades de obtenção de renda, bem como oferecem diversos equipamentos urbanos e serviços públicos. Corroborando para tal observação, a experiência de campo do grupo de pesquisadores demonstra que o Centro do Rio de Janeiro é habitado em grande parte por camelôs, trabalhadores sem emprego ou com empregos precários, revelando a importância para essas pessoas de se estar no ponto estratégico da cidade.

A relevância do Centro do Rio de Janeiro e os padrões argumentativos de remoção tratados até aqui são ilustrados adequadamente pelos dois casos de remoção efetivada mapeados pelo grupo até o início de 2023. As duas situações ocorreram no Centro do Rio de Janeiro: uma, mobilizada pelo poder municipal sob o argumento de risco geológico, impactou a Favela do Fogueteiro, e a outra, promovida pelo poder privado, refere-se à ocupação em um prédio verticalizado de propriedade privada por famílias articuladas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) a que deram o nome de Ocupação Luiz Gama.

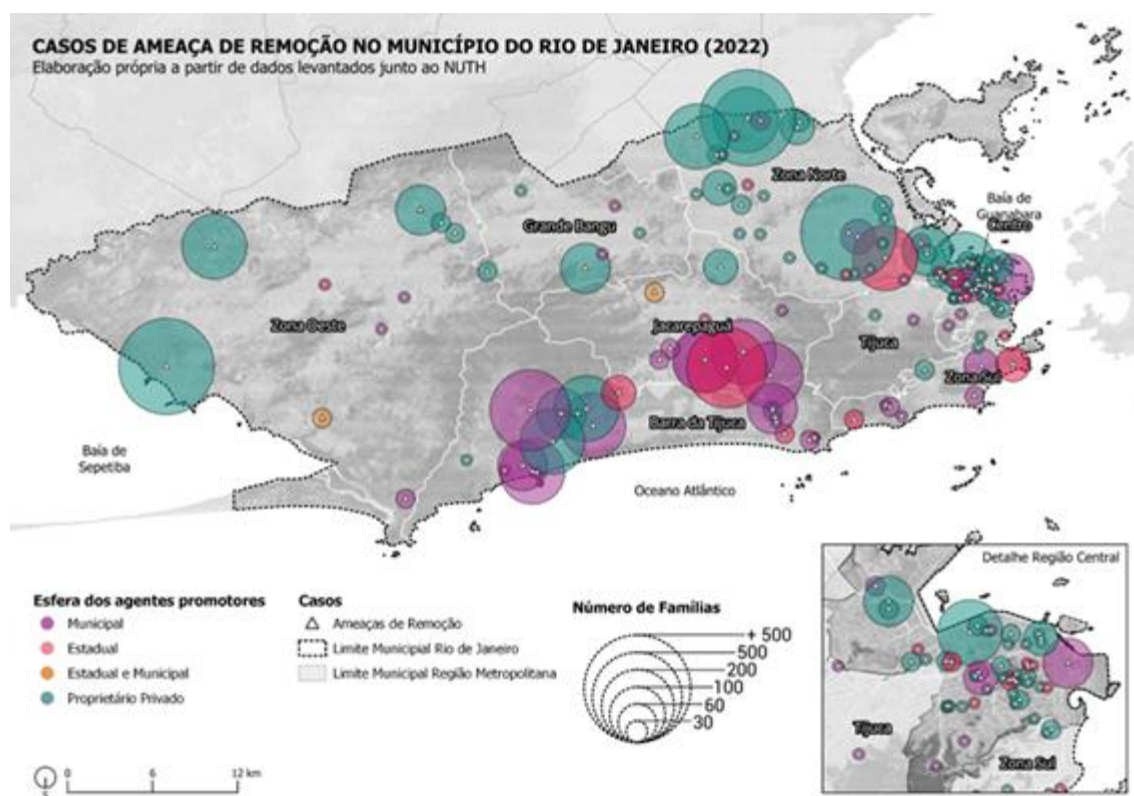
A expressividade dos conflitos observados na região central ao longo dos anos de levantamento conduziu o grupo a se debruçar sobre as dinâmicas imobiliárias ali projetadas, especialmente a partir do Projeto Porto Maravilha (lançado em 2009) e do Projeto Reviver Centro (lançado em 2021 e ampliado em 2023, recebendo o nome de Reviver Centro II). Neste projeto mais recente propõe-se a flexibilização de parâmetros urbanísticos e a concessão de vantagens construtivas ao capital privado nas áreas mais valorizadas da cidade (AP 2 e AP 4)

e, em contrapartida, exige-se investimento direto na região central, ao que se denomina Operações Urbanas Interligadas.

Diante desse projeto e lastreado nos dados da pesquisa, é possível inferir que a ofensiva estatal nas APs 2 e 4 cria e protege oportunidades de lucro ao setor imobiliário. Ao mesmo tempo, a política remocionista de famílias moradoras da AP 1 retira os pobres urbanos dessa área da cidade, resguardada para os interesses de projetos como o Reviver Centro, e os recoloca no ciclo de deslocamento forçados e sucessivos sem ofertar garantias de acesso a novas moradias adequadas. Não havendo solução de suas necessidades, essas famílias tendem a ser expulsas das áreas de maior interesse do mercado imobiliário e levadas para zonas mais afastadas, que não ostentam oportunidades de trabalho, lazer e saúde tão vantajosas. Nas palavras de Harvey (2012), viver — ou melhor, sobreviver — no meio urbano de maneira digna com o *status* de pessoa humana torna-se algo comercializável como resultado das constantes trocas entre o capital privado e o público que mercantilizam o direito à moradia e, ao fim, tendem a retirar-lhe o caráter de direito fundamental que alberga.

Espacializando essas dinâmicas, encontram-se claramente as linhas de atuação (Figura 4). A predominância do capital privado no Centro e zona norte da cidade (área de ocupação popular mais densa e consolidada), em contraposição ao avanço do estado nas regiões da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Zona Sul, cria essencialmente uma divisão urbana já inclinada ao conflito por natureza (Harvey, 2012)

Figura 4: Conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro, com destaque para o número de famílias sob ameaça de remoção e esfera dos agentes promotores das ameaças.

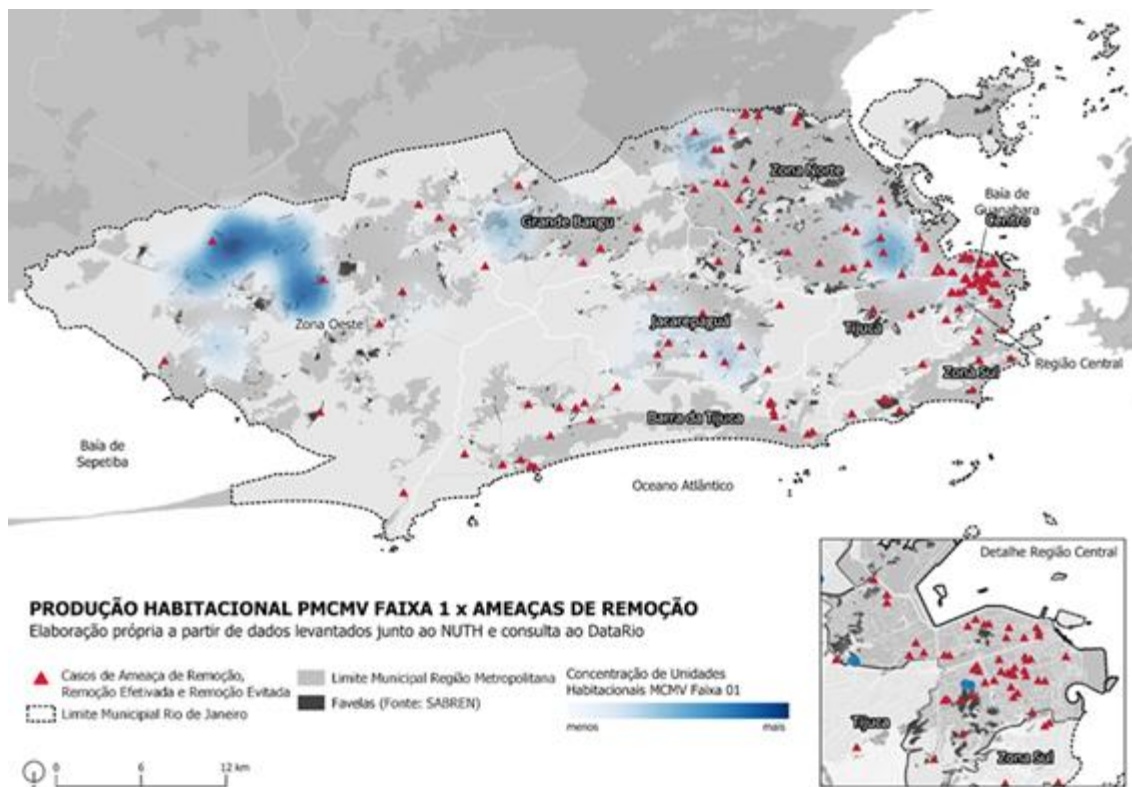


Fonte: Elaborada pelas autoras.

E este pêndulo urbano não se dá apenas informalmente. A realocação de pessoas de baixa renda nas regiões periféricas da cidade encontra amparo institucional com a produção deficitária e desproporcional de unidades habitacionais populares. Isto é, as áreas onde se figuram o maior número de famílias ameaçadas de remoção não correspondem às áreas para onde, teoricamente, são realocadas, na hipótese de vitória dos argumentos do poder público ou privado em uma ação judicial.

Como forma de auxiliar o NUTH na elaboração de estratégias que viessem a de fato influenciar as políticas públicas habitacionais debatidas à mesa com o Poder Executivo e com o Ministério Público, a equipe elaborou um mapa (Figura 5) contrastando: (i) a concentração das unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na cidade do Rio de Janeiro ao longo da execução do Programa; e (ii) a densidade de conflitos fundiários mapeados pela pesquisa em 2022. Como mostram estudos dedicados à produção habitacional do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro, as unidades habitacionais destinadas ao reassentamento de famílias removidas pelo poder público concentraram-se na periferia da cidade, nas franjas das áreas urbanizadas da Zona Oeste (AP5) (Cardoso et al., 2015). Em contraponto, os conflitos urbanos dos quais decorrem as remoções concentram-se nas áreas mais dinâmicas do mercado imobiliário, distando dezenas de quilômetros de onde concentraram-se os novos empreendimentos habitacionais do PMCMV. Evidencia-se, portanto, que a própria política habitacional contribuiu, e segue contribuindo, para o agravamento da segregação socioespacial, despreocupada em atender às necessidades da população.

Figura 5: Conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro (ativos em 2022) e concentração de unidades habitacionais produzidas para população de baixa renda via Programa Minha Casa Minha Vida.



Fonte: Elaborada pelas autoras.

No entanto, após um intenso ciclo de produção de moradias via PMCMV, teve início uma forte crise político-institucional no quadro nacional, seguida por uma agenda governamental insensível quanto à questão da moradia no país. Nessa conjuntura houve o esvaziamento do PMCMV e, conseqüentemente, a redução das chances das famílias removidas e sob ameaça de remoção serem atendidas com a oferta de novas moradias para o reassentamento, ainda que, como afirmamos, esse reassentamento tendesse a reforçar a precarização da vida dessa parcela da população se não fossem revistas as práticas em curso. No entanto, o cenário colocado ao longo dos últimos anos é de ainda mais instabilidade, com uma aposta do poder público local em soluções temporárias e precárias como são os auxílios ao aluguel pagos via Auxílio Habitacional Temporário (política municipal em curso) e Programa Morar Seguro (política estadual também em curso) (Ximenes, 2023). Em um contexto recente de retomada dos investimentos do Governo Federal no PMCMV, torna-se ainda mais relevante o debate sobre as remoções forçadas e as alternativas habitacionais mobilizadas pelo poder público para atender às famílias afetadas, visando impedir que se repita a produção em massa de moradias populares em áreas periféricas e que se perpetuem as precárias políticas de auxílio ao aluguel.

REPERTÓRIO DE LUTAS ATRAVÉS DA EXTENSÃO

Como enfrentamento às violações de direitos e contradições inerentes à produção capitalista do espaço (Harvey, 2016), brevemente abordadas até aqui, o projeto Cartografias Jurídicas utiliza-se das informações e análises produzidas para atuar diretamente na proteção de grupos vulnerabilizados. O levantamento e as parcerias firmadas permitem construir uma incidência informada de modo a mobilizar argumentos para a defesa técnica do direito à moradia, a formulação de políticas habitacionais comprometidas com a justiça social e o fortalecimento das lutas populares.

Nesse sentido, parte importante do projeto destina-se à construção de uma estratégia de intervenção baseada no uso de dados e informações qualificadas para influenciar processos decisórios, políticas públicas e ações legais. A matriz de dados, que a cada atualização vêm sendo lapidada, visa garantir que as intervenções no plano fático sejam mais eficazes e alinhadas com a realidade social e territorial mapeada, aumentando o impacto e a legitimidade das ações.

Dentro dessa perspectiva, a pesquisa emergiu e se consolida por meio de ações de extensão e parcerias aptas a incidir na realidade, partindo dos seus dados e do marco teórico da geografia jurídica crítica (Franzoni, 2018), de modo que a interlocução da pesquisa com as ações extensionistas e os parceiros sejam ferramentas de transformação social. O caráter extensionista da pesquisa assume papel fundamental nos círculos de formação promovidos na própria universidade desde 2019. Nesses encontros, os dados coletados na pesquisa são debatidos com base em referenciais teóricos que fundamentam a reflexão sobre a coprodução do direito e do espaço. Com isso, é possível fomentar a reflexão de que não se trata apenas de números ou estatísticas, mas de pessoas, famílias e suas histórias de (sobre)vivência, impactadas pelas dinâmicas de despossessão por meio dos deslocamentos forçados (Harvey, 2016).

Os círculos de formação reúnem estudantes, pesquisadores e professores para discussões sobre temas baseados na geografia jurídica crítica, no conhecimento situado, no materialismo histórico e na advocacia popular (Figura 6). A cada encontro, membros do grupo de pesquisa-extensão conduzem a apresentação e o debate coletivo de textos que servem de suporte às análises dos conhecimentos empíricos. Em algumas oportunidades foram realizadas também falas expositivas de convidados que, sendo referências nos temas abordados, contribuíram com o compartilhamento de seus conhecimentos e os caminhos de suas agendas de pesquisa. Os encontros são documentados para a construção de um acervo de memória compartilhada, integrado aos materiais da pesquisa para uso coletivo e futuro.

Figura 6: Registro de um dos encontros do ciclo de formação.



Fonte: as autoras.

A atuação do projeto no campo político é ampla e reverberou no vínculo e assessoramento jurídico, por exemplo, da Casa de Referência Almerinda Gama. Esta, uma ocupação feita por e em defesa das mulheres no centro do Rio de Janeiro e coordenada pelo Movimento de Mulheres Olga Benário, está disputando o espaço de forma a não só garantir o cumprimento da função social da propriedade, mas se contrapor à ausência de políticas de proteção às mulheres no contexto carioca.

Apesar da Casa de Referência Almerinda Gama não poder ser atendida pelo NUTH e, portanto, não constar entre os casos mapeados pelo projeto junto a esse parceiro, trata-se de uma ameaça de remoção e de disputa pelo direito à cidade, compondo o quadro agudo sobre o qual nos debruçamos. Nesse caso, em especial, a luta pela permanência é travada por um movimento de mulheres, o que interessa sobremaneira à pesquisa e ensejou a parceria. Em especial, as trajetórias de engajamento pessoais impulsionaram esse feliz encontro de agendas.

Assim, foram então realizadas oficinas no espaço da Casa (Figura 7) para deliberar, de forma coletiva, sobre a produção de uma linha do tempo que possibilitasse contrapor a história judicial da ocupação com a sua história social (Figura 8), possibilitando a uso da memória de luta e resistência do movimento naquele espaço como ferramenta de incidência política e jurídica contra o despejo das ocupantes. Ações como essa evidenciam o viés extensionista da pesquisa que procura realizar a ponte com a sociedade civil em atenção ao tripé da universidade pública: ensino, pesquisa e extensão.

Figura 7: Oficina de construção da linha do tempo da Casa de Referência Almerinda Gama no centro do Rio de Janeiro.



Fonte: as autoras.

Figura 8: Processo de elaboração coletiva da linha do tempo da Casa de Referência Almerinda Gama no centro do Rio de Janeiro.



Fonte: as autoras.

Além disso, destaca-se a atuação do Cartografias Jurídicas nas mesas de negociação de ocupações urbanas, acompanhando as defesas técnicas e revelando o poder da pesquisa para fundamentar e sustentar defesas jurídicas em casos de conflitos possessórios. Na ocupação Almirante João Cândido, realizada em um imóvel público até então sem uso no centro do Rio

de Janeiro, aproximadamente 140 famílias buscaram refúgio em 2021, em meio à crise atrelada à pandemia de Covid-19. A mesa de negociação organizada pela Secretaria de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro só veio a ser estabelecida após o despejo das famílias, levando-as à situação de extrema vulnerabilidade sem a oferta de alternativa habitacional, ilustrando a falta de compromisso do poder público em garantir o direito à moradia. Assim, em 2022 as mesmas famílias ocuparam um edifício privado também sem uso até então em um local próximo, dando origem à ocupação Luiz Gama, reforçando as pressões sobre o Estado para uma solução habitacional definitiva.

O Cartografias Jurídicas forneceu dados e relatórios que reforçaram a legitimidade da ocupação e sustentaram as demandas por soluções habitacionais. Esse suporte técnico-jurídico em mesas de negociação fortalece as defesas das famílias e, simultaneamente, reforça suas necessidades habitacionais e a função social que ocupações como essas desempenham no território. Essa experiência destacou como as produções acadêmico-científicas podem persuadir representantes do poder público a considerarem como legítimas soluções habitacionais para além da prática hegemônica de produção de novas moradias por empresas contratadas visando a aquisição da propriedade privada individual pelos seus beneficiários, em detrimento de todas as demais formas de garantia do direito à moradia. No contexto de esvaziamento do PMCMV, que coincidiu com o período de agravamento das condições de vida na pandemia, a crítica às soluções adotadas pelo poder público passava ainda pela contestação às políticas de auxílio ao aluguel que não se mostravam capazes de garantir condições adequadas de moradia e fomentavam a desarticulação das famílias então engajadas na construção coletiva de outras formas de viver e produzir a cidade.

Ainda, durante a pandemia da Covid-19, a equipe do projeto Cartografias Jurídicas empenhou-se ativamente nas ações da Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ), mobilização nacional que buscava impedir despejos e remoções forçadas em meio à crise sanitária. Neste período crítico, a pesquisa ampliou sua atuação ao participar de frentes de incidência jurídica e de comunicação, articulando-se com movimentos sociais, ONGs e outros grupos para garantir uma moratória de despejos. Além disso, os dados mapeados foram integrados ao levantamento nacional sobre ameaças de remoção durante a pandemia realizado pela CDZ, com o objetivo de denunciar a necessidade urgente de parar os despejos para resguardar a saúde e a vida da população.

A CDZ foi responsável por garantir importantes vitórias jurídicas e legislativas em defesa do direito à moradia e à vida das populações mais vulneráveis, articulando argumentos técnicos-jurídicos que vincularam a garantia de moradia à proteção da saúde e da vida em meio à pandemia (Franzoni, 2022). As decisões do STF que suspenderam os despejos em sede da ADPF 828 foram emblemáticas nesse sentido, tendo sido resultado da intensa articulação do campo popular e da litigância estratégica das organizações envolvidas.

Por fim, retomamos o aspecto central da pesquisa, fundada na parceria entre universidade e NUTH, que tem se mostrado significativa em vários aspectos, dentre os quais destacamos: i)

a produção de informações qualificadas para a luta pela garantia do direito à moradia e à cidade; ii) apoio na incidência política e interlocução interinstitucional; iii) fundamentação de teses jurídicas alinhadas a advocacia popular; iv) instrumentalização de ações de incidência pública e mobilização social; v) apoio técnico do NUTH à iniciativa universitária que enfrenta desafios estruturais como o subfinanciamento para pessoas pesquisadores e extensionistas e a precarização da estrutura física. Assim, a parceria constitui-se como uma via de mão dupla em que, ao mesmo tempo que fortalece a pesquisa e a extensão universitária, o NUTH também se fortalece com a produção qualificada de informações a partir de sua própria atuação.

A exemplo dessa integração de esforços e compartilhamento de conquistas, foram realizadas oficinas, no início de 2024, das quais participaram a equipe executiva do projeto, sua coordenação e a equipe técnica do NUTH. Formando um grupo interdisciplinar e com diferentes campos de atuação, a metodologia da pesquisa foi posta em debate junto à socialização do processo de investigação e levantamento das informações. Nessas oportunidades, foram pactuadas atualizações metodológicas e de análise que estão sendo incorporadas nos novos passos do projeto.

As oficinas reforçaram ainda a importância das informações qualificadas sobre os conflitos fundiários como subsídio técnico para a elaboração de defesas jurídicas, fundamentando os argumentos em prol da função social da propriedade e do direito à moradia. Esse uso é capaz de fortalecer a efetividade das ações movidas pelo Núcleo assegurando uma defesa robusta das famílias diante do poder público e privado. Além disso, a estruturação de teses jurídicas embasadas em dados na realidade aproxima o Núcleo da chamada "advocacia popular", trazendo ao Judiciário a realidade das famílias e influenciando decisões que, historicamente, têm priorizado a defesa da propriedade privada em detrimento dos direitos fundamentais dos moradores.

Já enquanto estratégia de incidência política, a atuação conjunta de pesquisadores, extensionistas e NUTH fortalece iniciativas de mobilização da opinião pública, reforçando a visibilidade dos conflitos fundiários e pressionando as autoridades a adotar uma postura mais sensível aos direitos das comunidades. Essa interação entre mobilização social e incidência jurídica amplia o impacto das ações do NUTH e contribui para uma mudança cultural e política em torno dos direitos de moradia.

Como exemplo recente de uma ação de incidência informada, a equipe do projeto dedicou-se à divulgação amplada dos dados de conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro com foco na atuação da esfera municipal como promotora de ameaças de remoção. Essa iniciativa se deu ao longo do recente ciclo de eleições municipais para eleição de prefeitos e vereadores, em outubro de 2024. Por meio de uma síntese dos dados buscamos chamar atenção para o papel do poder público nos conflitos mapeados, em especial do poder público municipal, ente responsável pela política urbana e que, de acordo com os dados mais recentes, protagoniza 36 casos de ameaças de remoções em que atuam o NUTH, atingindo cerca de 4.700 famílias.

Esses dados atualizados para o ano de 2023, ainda em tratamento para posterior disponibilização pública, indicam a continuidade das tendências percebidas ao longo da série histórica e reforçam a importância do compromisso do poder público com a garantia do direito à moradia, tanto nos casos em que atua diretamente, quanto na mediação e minoração dos conflitos promovidos por agentes privados.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa em prol de maior engajamento, social e político, pela necessária reconfiguração da atuação do Estado que, atualmente, tem-se colocado predominantemente à serviço de interesses dos setores privados, como mostram as dinâmicas de segregação e exclusão em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto Cartografias Jurídicas vem, desde 2018, contribuindo para as reflexões acerca da produção e do planejamento da cidade, colocando as lutas pelo direito à moradia como ponto de referência. Tem sido notável, através dos dados da série histórica, a instrumentalização da normatividade ambiental e urbanística pelo poder público para justificar remoções em favelas inseridas em áreas de interesse do mercado. Ao longo do artigo, foi evidenciado como as remoções forçadas impactam negativamente a segurança da posse das famílias e a justiça socioespacial, com a propriedade privada frequentemente prevalecendo sobre o direito à moradia. Além disso, pode-se dizer que o trabalho extensionista desempenhado juntamente com a pesquisa foi determinante para fortalecer repertórios de luta popular, criando uma ponte entre a produção acadêmica e a defesa prática de direitos.

Para o futuro, novas análises virão compor o repertório da pesquisa: como os resultados obtidos com o NUTH nas oficinas realizadas conjuntamente no início de 2024, que demonstraram o potencial transformador da parceria. Um dos resultados significativos foi o avanço na compreensão sobre os agentes públicos promotores de ameaças de remoção, incluindo o papel do Ministério Público, que passará a ser analisado distinguindo sua atuação da esfera estatal mais ampla. Nessa seara, o Ministério Público aparecerá pela primeira vez nos dados da série histórica separado da categoria estadual. Tal esforço se mostra essencial para mapear dinâmicas remocionistas com maior precisão e fundamentar estratégias jurídicas mais robustas.

Além disso, as próximas atualizações da série histórica irão passar pelo quarto mandato do prefeito Eduardo Paes, cuja trajetória política nos dois primeiros mandatos foi marcada por ações remocionistas intensas. Isso exige da pesquisa atenção quanto ao cenário da cidade do Rio de Janeiro nos próximos anos, mesmo porque a própria produção acadêmica tem futuro incerto no atual cenário de precarização das universidades públicas federais e de seu tripé ensino-pesquisa-extensão. Nesse contexto, as parcerias são cruciais para o fortalecimento da pesquisa, a fim de que ela possa continuar consolidando os dados produzidos e ampliando sua disseminação como ferramentas de incidência política e social. A produção de

informações qualificadas deve continuar subsidiando os movimentos de luta que enfrentam desigualdades estruturais no território carioca, com atenção especial à segregação socioespacial e à defesa das populações vulnerabilizadas. O compromisso do Cartografias Jurídicas é, portanto, não apenas com o mapeamento, mas com a transformação das realidades que ele revela.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Adauto; MELLO, Irene, JAENISCH, Samuel. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: Santo Amore, C., Shimbo, L. Z., Rufino, M. B. C.. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 73 – 102.

FAULHABER, Lucas.; AZEVEDO, Lena. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FRANZONI, Júlia.; LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (Org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. São Paulo**: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

FRANZONI, Julia. et al. Mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro (casos ativos: 2021 – 05/2022). In: **Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Brasil [livro eletrônico]: Relatório 2021** / organização Fórum Nacional de Reforma Urbana; coordenação Centro de Direitos Econômicos e Sociais. -- Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

FRANZONI, Julia. **O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2018.

HARVEY, David. **"The New Imperialism: accumulation by dispossession"**. In *The Ways of the World*, 245–71. London: Profile Books Ltd, 2016.

HARVEY, David. **O direito à cidade. Lutas Sociais**, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497.

JAENISCH, Samuel; XIMENES, Luciana. "As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade". In: Cardoso, A.; D'Ottaviano, C. (Org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, pp. 449-490, 2021.

MILANO, Giovanna ; SÁ, Júlia . Propriedade e violência: uma análise das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo (2017-2020) |. In: Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik,

Paula Freire Santoro. (Org.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]**: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. 1ed.São Paulo: Raquel Rolnik, 2020, v. 1, p. 365-388

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

XIMENES, Luciana A. Políticas de Aluguel Social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras. **XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Anais [...]** Belém, 2023.

¹A equipe do Projeto Cartografias Jurídicas é composta por um grupo diverso de pesquisadoras em diferentes estágios da vida acadêmica e pertencentes a variadas áreas do saber. O corpo executivo do projeto, que atua na coordenação dos trabalhos, na coleta, na sistematização e na análise dos dados, é composto majoritariamente por mulheres, dentre elas mulheres negras e pesquisadoras bolsistas e voluntárias. A autoria desse texto refere-se apenas a uma parte dessa equipe e, portanto, gostaríamos de registrar o agradecimento a todas e todos pela construção coletiva.