



A Gestão Comunitária da Terra como Resistência ao Avanço das Milícias no Rio de Janeiro

Utanaan Reis Barbosa Filho¹

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ

Felipe Cruz Akos Litsek²

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

RESUMO. Apesar da complexidade e formas amplas de exploração econômica, as evidências recentes sugerem que as milícias, por sua alta mutabilidade, estejam se reconfigurando, ingressando cada vez mais no cenário urbano-imobiliário, numa tônica de expansão muito mais sofisticada do que foi desvendado durante a CPI das milícias em 2008. Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo central refletir os paralelos entre gestão comunitária da terra e milícias. E desse objetivo, desdobram-se dois intuítos: primeiro, através de notícias da mídia, relatórios e bibliografias especializadas analisar a fisionomia de atuação das milícias no mercado urbano-imobiliário, em especial a apropriação e gestão de residências em áreas populares e em condomínios do Minha Casa Minha Vida; e segundo, a partir da constatação que a ação das milícias sobre a cidade e no controle dos territórios populares têm forte impacto sobre as possibilidades de exercício da cidadania, do direito à moradia e sobre o direito à cidade, refletir acerca de uma potencial alternativa que dificulte e/ou rivalize o domínio miliciano do espaço, qual seja, o fortalecimento do controle comunitário sobre o território. Dessa forma, são apresentados alguns modelos e práticas que aprofundam a organização coletiva na gestão da terra e da moradia à nível local, como o cooperativismo habitacional, autogestão e o Termo Territorial Coletivo. Por fim, são traçados apontamentos sobre os potenciais e limitações dessas formas organizativas diante da dimensão urbano-imobiliária da atuação da milícia.

Palavras-chave: Milícias; Exploração urbano-imobiliária; gestão comunitária; Termo Territorial Coletivo; autogestão habitacional.

Community-led Housing as an Alternative for the Advance of the Militias in Rio de Janeiro

ABSTRACT. Despite the complexity and broad forms of economic exploitation, recent evidence suggests that the militias, due to their high mutability, are reconfiguring themselves, increasingly entering the urban-real estate scenario, in a much more sophisticated tone of expansion than what was unveiled during the Parliamentary Investigation of the militias in 2008. Thus, the main objective of this work is to reflect on the parallels between community land management and militias. And from this objective, two purposes unfold: first, through media news, reports and specialized bibliographies to analyze the physiognomy of the militias' performance in the urban-real estate market, in particular the

¹ E-mail: utanaan.reis@gmail.com

² E-mail: flitsek@gmail.com

appropriation and management of residences in popular areas and in condominiums in the Minha Casa Minha Vida Program; and second, from the observation that the action of the militias in the city and in the control of popular territories has a strong impact on the possibilities of exercising citizenship, the right to housing and the right to the city, to reflect on a potential alternative that hinder and/or rival the militia domain of space, that is, the strengthening of community control over the territory. In this way, some models and practices are presented that deepen the collective organization in the management of land and housing at the local level, such as housing cooperativism, self-management and the Community Land Trust. Finally, notes are drawn on the potential and limitations of these organizational forms in view of the urban-real estate dimension of the militia's activities.

Keywords: Militias; Urban-real estate exploration; community-led housing; Community Land Trust; Self management.

Gestão Comunitaria de Terras como Resistência ao Avanço das Milícias em Rio de Janeiro

RESUMEN. *A pesar de la complejidad y amplias formas de explotación económica, la evidencia reciente sugiere que las milicias, por su alta mutabilidad, se están reconfigurando, ingresando cada vez más al escenario urbano-inmobiliario, en un tono de expansión mucho más sofisticado que el que se develó durante la CPI de las milicias en 2008. Así, el objetivo principal de este trabajo es reflexionar sobre los paralelismos entre la gestión comunitaria de tierras y las milicias. Y a partir de este objetivo se despliegan dos propósitos: primero, a través de noticias de prensa, reportajes y bibliografía especializada analizar la fisonomía de la actuación de las milicias en el mercado urbano-inmobiliario, en particular la apropiación y gestión de residencias en zonas populares y en condominios del Programa Minha Casa Minha Vida; y segundo, desde la observación de que la actuación de las milicias en la ciudad y en el control de los territorios populares tiene un fuerte impacto en las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía, el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, para reflexionar sobre una potencial alternativa que dificultan y/o rivalizan con el dominio miliciano del espacio: el fortalecimiento del control comunitario sobre el territorio. De esta forma, se presentan algunos modelos y prácticas que profundizan la organización colectiva en la gestión del suelo y la vivienda a nivel local, como el cooperativismo de vivienda, la autogestión y el Fideicomiso Comunitario de Tierras. Finalmente, se anotan las potencialidades y limitaciones de estas formas organizativas dada la dimensión urbano-inmobiliaria de las actividades de las milicias.*

Palabras clave: Milicias; Explotación urbano-inmobiliaria; gestión comunitaria; Fideicomiso Comunitario de Tierras; Autogestión residencial.

1. Introdução

A temática da violência urbana no Rio de Janeiro ocupa os esforços de pesquisa e intervenções do poder público, de forma mais intensa, desde o último quartil do século XX. No entanto, com a agudização e complexidade do tema na virada do século, novas motivações e categorias foram mobilizadas nas mais diversas áreas do conhecimento, trazendo, obviamente, cada qual a sua maneira, um olhar específico sobre a realidade. Dentre os estudos realizados, as milícias concentram, atualmente, o maior esforço de compreensão e acompanhamento, dada a expansão³, cartilha de serviços, lucratividade e trânsito entre o legal e o ilegal.

Não obstante os estudos inaugurais sobre esta temática (ALVES, 2003; BURGOS, 2002; ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007), somente a partir da CPI das Milícias, em 2008, houve, de fato, uma melhor caracterização do modus operandi deste grupo: domínio territorial amparado por armas de fogo, coação de moradores e comerciantes (cobrança de taxas e serviços obrigatórios prestados), legitimação social referida à ordem e a proteção, participação de agentes estatais em seu corpo administrativo e a ocupação de cargos e legislaturas políticas (CANO, IOTT, 2008, p.

³ Segundo informações do Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro (2022), as áreas dominadas pelas milícias cresceram 387% em 16 anos; além disso, já controla 20% da cidade do Rio de Janeiro e se consolida como grupo armado com maior domínio territorial do estado.

59; CPI DAS MILÍCIAS, 2008). Sem embargo, as milícias são grupos de alta mutabilidade, agindo de diferentes formas, em contextos diversos e com cartilhas de serviços visando o lucro bem ampla e complexa, o que coloca a necessidade de explicitar novas atividades e reconfigurações, dentre a qual destacamos, nesse texto, a produção e exploração do mercado urbano-imobiliário.

O desvendamento da expansão das milícias relacionado ao processo de crescimento da fronteira urbano-imobiliária pela região metropolitana do Rio de Janeiro, através da grilagem de terras, formação de loteamento legais e ilegais e outras operações emuladas por esses grupos armados começou a ser desnudada no final da década de 2010, por meio do trabalho de Silva, Fernandes e Braga (2008), todavia o que era apenas uma atribuição entre outras se tornou uma grande atividade lucrativa, como evidenciam alguns estudos mais recentes: o relatório *A Expansão das Milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados* (GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021); os trabalhos de Petti (2021) sobre infraestruturas urbanas, milícias e habitação de interesse social, no qual perscruta como serviços essenciais são dominados pelas milícias produzindo mundos de morte; ou ainda o relatório recém publicado: *llegalismos e a cidade: controle territorial do voto e a da produção imobiliária por milícias* (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2022).

Embora a relevância e contribuição desses estudos por tocarem na questão do território, ainda sim percebe-se, na grande maioria dos estudos, que o enfrentamento limita-se à esfera da segurança pública e as formas de controle, fiscalização e regulação estatal dos serviços - o que é de extrema importância. Defende-se, aqui, a necessidade de explorar práticas e políticas urbanas de resistência ao fenômeno das milícias e o potencial de modelos de gestão comunitária, e é a isso que o artigo se destina.

Por um lado, se consolida uma literatura sobre as milícias e suas práticas de domínio territorial; por outro, carecem estudos que investigam como diferentes modelos de gestão habitacional podem construir alternativas à expansão da milícia sobre os territórios populares. Se a milícia cada vez mais dedica esforços para atuar na produção e gestão imobiliária, as formas pré-existentes de organização do território certamente afetam as estratégias tomadas por grupos milicianos e o grau de sucesso que eles obterão no controle territorial.

O presente trabalho procura explorar a hipótese de que a promoção de modelos de propriedade e moradia que objetivam o fortalecimento da gestão comunitária da terra pode ser uma maneira de rivalizar e construir possibilidades frente ao avanço miliciano no mercado imobiliário nos territórios populares. Comunidades desmobilizadas, sem redes de apoio consolidadas e sem uma participação efetiva de residentes na sua governança, tendem a favorecer a atuação e controle da milícia, que age para suprir uma lacuna altamente rentável.

Para além de formas de propriedade e moradia individuais, cada vez mais ganham espaço no debate público modelos de gestão habitacional pautados por uma lógica coletiva. São práticas que objetivam aprofundar a governança coletiva e o controle comunitário sobre o território, rompendo com uma concepção da terra enquanto mercadoria (DAVIS, 2020). No Brasil, destaca-se a importância de ferramentas como a autogestão, as cooperativas habitacionais e o Termo Territorial Coletivo. No trabalho, busca-se refletir sobre como estes mecanismos de fortalecimento da gestão comunitária da terra se relacionam com o fenômeno das milícias, traçando considerações acerca de suas contribuições e limites, e apontando possíveis desdobramentos de pesquisa.

O texto se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção "A evolução das milícias no Rio de Janeiro" reconstitui uma interpretação histórica da conformação dos grupos milicianos até o momento presente, realçando os novos modos de atuação; e conta com uma subseção: "A exploração miliciano do mercado urbano-imobiliário" na qual analisa a prática e desempenho de tais organizações paramilitares na produção da cidade,

especialmente na construção e controle de moradias em áreas populares; posteriormente, a seção “A gestão comunitária da terra e a produção social do habitat e suas duas subseções (Cooperativas habitacionais e Termo Territorial Coletivo), debatem formas alternativas de gestão comunitária da terra e suas potencialidades no Brasil. A terceira seção, sob o título “O potencial da gestão comunitária da terra frente ao controle miliciano” explora as potencialidades dos modelos alternativos de gestão e moradia diante da problemática das milícias, bem como alguns desafios enfrentados por elas. Nas considerações finais, faz-se um balanço dos argumentos e refletimos sobre os desdobramentos da pesquisa. Para tanto, lança-se mão de duas metodologias: primeiro, bibliográfica a fim de reconstituir as milícias e sua evolução no mercado imobiliário, bem como delimitar o conceito de gestão comunitária da terra e as formas de moradia que procuram promovê-la; e segundo, de modo a contribuir com a primeira metodologia, proceder um levantamento e acompanhamento das notícias na mídia acerca do mercado imobiliário, do controle dos condomínios MCMV e a gestão e as microregulações desempenhadas nos condomínios.

O intuito do presente trabalho não é oferecer uma “saída” para o problema do domínio miliciano sobre o território e as formas de moradia, mas sim refletir sobre novos caminhos e possibilidades. Espera-se que a investigação da relação entre a gestão comunitária da terra e as formas de controle territorial paralelo possa contribuir tanto para o desvendamento dos negócios das milícias quanto para uma proposição reivindicativa de enfrentamento e ação pelo direito à cidade e à moradia.

2. A evolução das milícias no Rio de Janeiro

Data-se que a emergência das milícias está vinculada aos esquadrões da morte e aos grupos de extermínio surgidos na década de 1960, principalmente na Baixada Fluminense (ALVES, 2003; MANSO, 2020). A compreensão que se segue realça a interpretação que as milícias surgem a partir da convergência de práticas e experiências ao longo da segunda metade do século XX, dentre as quais pode-se exemplificar: grupos de matadores, corrupção policial, repressão militar, atuação junto ao jogo do bicho, clientelismo, participação direta ou indiretamente na política e relações com as esferas estatais. E, a esse respeito, a Baixada Fluminense, periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, congrega todos esses elementos.

A pouca infraestrutura urbana, a ausência de leis, de agentes da lei e de fiscalização aos agentes da lei, possibilitou que formas alternativas de gestão dos problemas e dos conflitos surgissem e materializassem a violência como garantia da ordem e de um mercado lucrativo de compra e venda de segurança.

A constatação da região como “terra de ninguém”, onde “a lei do gatilho [era] tão natural quanto a lei da gravidade” (ALVES, 2003, p. 41), colocava um problema concreto e ameaçador para comerciantes e moradores locais, qual seja, os furtos, roubos e outros tipos de “desvios”; desse modo, a partir de uma demanda local, grupos de matadores começaram a se articular contra os assaltos na região, tendo em seu “corpo administrativo” policiais com respaldo dos órgãos de repressão da ditadura militar.

O envolvimento direto de policiais nas execuções estava associado à prestação de serviços para comerciantes e grupos locais que pagavam por isso. Uma milícia calcada no uso privado do aparato da Justiça era mantida pelos recursos públicos do estado (ALVES, 2002, p. 62).

No período militar, os esquadrões da morte foram inseridos na dinâmica de repressão, tortura, execução e desaparecimento de corpos de militantes que atuavam contra o regime (MANSO, 2020), o que seria mais um salvo conduto à livre atuação, ou seja, esforços contra o mesmo “inimigo”.

A aceitação local se constituía diante do entendimento que os matadores ordenavam os territórios via atos corretivos, agindo contra os que roubavam, os que criavam arruaças na vizinhança, contra “vagabundos” e todos os demais “marginais”, nunca agindo contra trabalhadores e “pessoas de bem”. No entanto, diversas chacinas foram empreendidas no período, vários cemitérios clandestinos foram descobertos e desse modo, não por acaso, Belford Roxo chegou a ser a cidade mais violenta do mundo (ALVES, 2003), e a violência passou a ser vista e interpretada como parte constitutiva da Baixada Fluminense, como elemento estrutural e estruturante (ALVES, 1997).

Em sua atuação inicial, poucos funcionários do Estado se articulavam nesses grupos, o que se modificará ao longo das décadas; além disso, diferente do modus operandi atual das milícias que dominam e gerem um território, antigamente os grupos atuavam por toda a Baixada Fluminense, sem limites ou fronteiras criadas por outros grupos ou facções. Acrescenta-se ainda o apoio – seja com execuções e/ou intimidações – a candidatos que pleiteavam cadeiras no legislativo ou executivo e a forte vinculação com o jogo do bicho, como segurança dos bicheiros e de suas respectivas bancas de jogo. Deve-se dizer, que as ações desses grupos se davam, basicamente, pela lógica do medo, sem qualquer mediação, tendo a morte como resolução: eram “mais próximos dos pistoleiros sertanejos do que negociantes da segurança hoje encontrados na cidade” (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007, p. 91). Neste momento, a capilaridade ainda era baixa, a atuação difusa, as estratégias econômicas frágeis e desarticuladas, bem como sua inserção na política.

A partir da década de 1980, com as múltiplas reivindicações dos novos atores urbanos (SADER, 1988), o enfraquecimento da Ditadura empresarial-militar, do enfrentamento proposto contra os homicídios em favelas e periferias pelo primeiro mandato de Leonel Brizola, bem como a exposição nos meios midiáticos de mortes, chacinas e torturas, os grupos de extermínio iniciaram o processo de autonomização frente ao aparelho policial, ou seja, policiais civis e militares transformaram-se em agenciadores dos serviços desses grupos, continuando envolvidos, mas não tão diretamente e encarando, no período, o surgimento de um mercado competitivo de segurança com vários novos grupos atuantes.

Nesse processo, Alves (2002; 2003) defende um processo de periferização dos grupos de extermínio, isto é, a expansão e capilaridade de grupos para muitos bairros dos municípios da Baixada Fluminense, atuando a partir de então como organização daquele território em questão e não mais como um grupo “itinerante” que atuava em toda a região. A divisão espacial dos domínios e, por conseguinte, o que vem a reboque disso (curral eleitoral, venda de segurança, entrelaçamento com a contravenção, etc.) são as primeiras modificações substantivas nos grupos que antes atuavam de maneira difusa. Ora, o grupo se vinculava a determinado local e se postava como defensor dos interesses da população e contra ladrões e bandidos, explorando a moral, a conduta correta e os bons costumes.

Adentrar à política institucional se tornou um caminho vislumbrado por muitos (ex) matadores, dada a necessidade de imunidade parlamentar frente à justiça e os múltiplos benefícios atrelados à máquina pública que poderiam ser acionados para aumentar suas zonas de interesse e, respectivamente, elevar seus ganhos financeiros.

No início da década de 1990, precipuamente, a Baixada Fluminense elegia integrantes de grupos de extermínio para vereadores, prefeitos e deputados (o que já foi destacado anteriormente), ao passo que na Zona Oeste, a favela de Rio das Pedras – pioneira na atuação das milícias na cidade do Rio de Janeiro – empreendia as primeiras configurações para criação de legitimidade. Ou seja, a prática da intimidação e do código de conduta deu lugar a uma atuação mais branda, menos violenta e mais propagandeada – o que não quer dizer que a coação deixasse de existir. Exaltava-se a inexistência de tráfico de drogas, buscavam evidenciar trabalhos “sociais”

para crianças e dialogavam com a população sobre as necessidades locais (BURGOS, 2002). Este processo almejava construir a confiança da população e colocar os milicianos no poder público como porta-vozes da comunidade. Paralelamente a esta atuação as receitas desses grupos diversificaram-se, apresentando uma ampla cartilha de serviços: comércio de água, botijões de gás, materiais de construção, vendas de terrenos ilegalmente, formação de oligopólios de transporte alternativos, dentre outros.

O problema em torno da segurança pública e do crime organizado – leia-se, neste momento, tráfico de drogas – preenchia cotidianamente as capas de jornais e revistas, permeada de sensacionalismo e histrionismo, sempre em busca de uma figura salvadora *versus* um vilão. Por um lado, criava-se consenso fazendo os moradores de áreas tomadas por milícias se vangloriarem por não terem a presença do tráfico de drogas em sua área; por outro, representantes das milícias se introjetavam, de forma cada vez mais intensa, no poder público legislativo e executivo, dando, mesmo que de longe, suporte as milícias; por último, a mídia passou a utilizar o termo milícia ao invés de grupos armados, grupos de extermínio e outras adjetivações, para representar uma nova forma de organização que se estruturava em algumas áreas do estado, o que se conformava como uma “alternativa real” à violência e ao crime organizado.

Segundo Alves (2008), estes grupos ficaram quase duas décadas sem qualquer forma de intervenção do poder público, o que possibilitou sua expansão em termos econômicos, territoriais, políticos, bélicos e hegemônicos, firmando parcerias complexas com outros grupos milicianos (e criminosos) e com esferas do poder público. Isto trouxe mais uma questão para o autor: o entrelaçamento entre o que é Estado e o que é crime organizado, ou melhor, “até que ponto o próprio Estado encontra-se envolvido no crime, ou mesmo, promove e organiza o crime” (ALVES, 2008, p. 37).

De fato, as milícias só ganharam notoriedade enquanto problema a partir de 2007 com a tortura de três jornalistas na favela do Batan, em Realengo, na Zona Oeste do Rio de Janeiro e, posteriormente, com a CPI das milícias em 2008, quando houve uma melhor caracterização das milícias. Desde então um esforço substantivo tem sido feito no intuito de desnudar as formas de ação das milícias. Diante disso, a fim de contextualizar tais grupos no tempo presente, pode-se lançar mão da definição de Cano e Iott (2008) que congrega algumas práticas:

1. O controle de um território e da população que nele habita por parte de um grupo armado irregular;
2. O caráter em alguma medida coativo desse controle dos moradores do território;
3. O ânimo de lucro individual como motivação principal dos integrantes desses grupos;
4. Um discurso de legitimação referido à proteção dos habitantes e à instauração de uma ordem que, como toda ordem, garante certos direitos e exclui outros, mas permite gerar regras e expectativas de normatização da conduta;
5. A participação ativa e reconhecida de agentes do estado como integrantes dos grupos (CANO; IOTT, 2008, p. 59)

Não obstante essa definição, destaca-se que as milícias são grupos de alta mutabilidade, agindo de diferentes formas, em diferentes contextos e com cartilhas de serviços visando o lucro bem ampla e complexa, o que coloca o desafio de explicitar algumas novas atividades e reconfigurações, tais como: (i) expansão para novas áreas da região metropolitana e interior do estado; (ii) união com o tráfico de drogas, conformando o que se tem nomeado de narcomilícia; (iii) produção e exploração do mercado imobiliário e dos serviços urbanos; e (iv) cooptação das associações de moradores.

Aqui, seguindo o intuito do texto, destaca-se a produção e exploração do mercado imobiliário, tomando, para tanto, as notícias na mídia, relatórios e outras referências que contribuem na exposição do argumento.

2.1 A exploração miliciana do mercado urbano-imobiliário

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

O relatório *A Expansão das Milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*, produzido em parceria pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI/UFF) e pelo Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ), publicado pela fundação Heinrich Böll (GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021), evidenciou, através da utilização do Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro – elaborado pela parceria entre o GENI/UFF, o datalab Fogo Cruzado, o Disque-Denúncia, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e a plataforma digital Pista News – com os dados das operações policiais elaborados pelo GENI/UFF, que as áreas onde há presença de grupos milicianos ocorreram menos incursões policiais em comparação com áreas dominadas por facções criminosas no período de análise do relatório (2007- 2020). Esta seria a vantagem política, ou seja, são os menos atingidos pela repressão policial. Já no tocante às vantagens econômicas, os autores do relatório analisaram o Mapa dos Grupos Armados conjuntamente com os dados da Secretaria de Urbanismo do Rio de Janeiro (SMU) sobre licenciamento e regularização de edificações, chegando ao resultado que, no período de 2009-2019, nas áreas sob o jugo miliciano – fundamentalmente na Zona Oeste – apresenta-se a maior taxa de unidades imobiliárias licenciadas e regularizadas. Ou seja, no trânsito entre o legal e o ilegal, a milícia constrói uma forte e complexa ossatura com a finalidade de ganhos financeiros.

As milícias compram terrenos – geralmente a preços bem abaixo dos de mercado –, expulsam moradores de suas residências em favelas e periferias e expandem a fronteira urbano-imobiliária para áreas de proteção ambiental⁴ ou com pouca densidade urbana, com a condescendência de órgãos de fiscalização; e, por conseguinte, constroem prédios, casas geminadas, pequenos e médios condomínios e quitinetes, alternando de acordo com a localidade o padrão arquitetônico, entre moradias para pobres ou uma feição, na forma, de classe média, porém de baixa qualidade e muitas vezes sem os documentos legais obrigatórios, como o Registro Geral de Imóvel (RGI), além de engrossar o caldo do nítido processo de verticalização de áreas pobres.

Essa forma de atuação poderia ser classificada como produção habitacional própria, isto é, a produção direta de unidades habitacionais – atuando sempre nas fronteiras porosas do legal ou ilegal. Notícias da imprensa despontaram no momento a partir do qual dois prédios desabaram no bairro da Muzema, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, vitimando mais de 10 pessoas. As investigações indicam que a milícia local era responsável pela construção dos prédios⁵. Após o

⁴ A esse respeito, recomenda-se, no intuito de dimensionar a questão, o relatório do Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, publicado em 2020, intitulado “As milícias e a exploração de terras na região do Mendanha: estudo de caso”.

⁵ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47917081> Acessado em 28 de outubro de 2022.

desabamento, novos casos vieram à tona e ações do poder público foram empreendidas, como a demolição de dois condomínios construídos por grupos milicianos no Parque Estadual da Pedra Branca, em Senador Camará⁶, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, ou ainda na comunidade de Rio das Pedras, também Zona Oeste do Rio de Janeiro, a demolição de um prédio avaliado em 2 milhões de reais⁷.

Outra forma que pode ser acionada diante da ação no mercado urbano-imobiliário das milícias é o controle da produção habitacional promovida pelo poder público. Nesta modalidade, os grupos milicianos exercem o domínio sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, notadamente o controle sobre os conjuntos produzidos no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida - MCMV ou do atual Programa Casa Verde e Amarela, do governo federal. Levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles⁸ (2022) junto aos jornais disponíveis na rede de internet, revela denúncias de controle territorial armado em 67 dos 106 empreendimentos do programa MCMV, faixa 1, destinado à população de mais baixa renda, sendo 45 denúncias envolvendo as milícias e 22 envolvendo grupos do tráfico de drogas, considerando-se o período de 2015 a 2022. Todavia, quando se agrupa os empreendimentos por endereço – dado que muitos condomínios estão um ao lado do outro, mas com nomes diferentes em razão do contrato –, identifica-se 37 conjuntos do programa MCMV, faixa 1, no município do Rio de Janeiro, sendo que constatou-se denúncias vinculadas às milícias em 19 (52%) conjuntos MCMV e vinculadas a grupos do tráfico de drogas em 6 conjuntos (16%), o que revela que apenas em 12 conjuntos não ocorreram denúncias veiculadas pela imprensa.

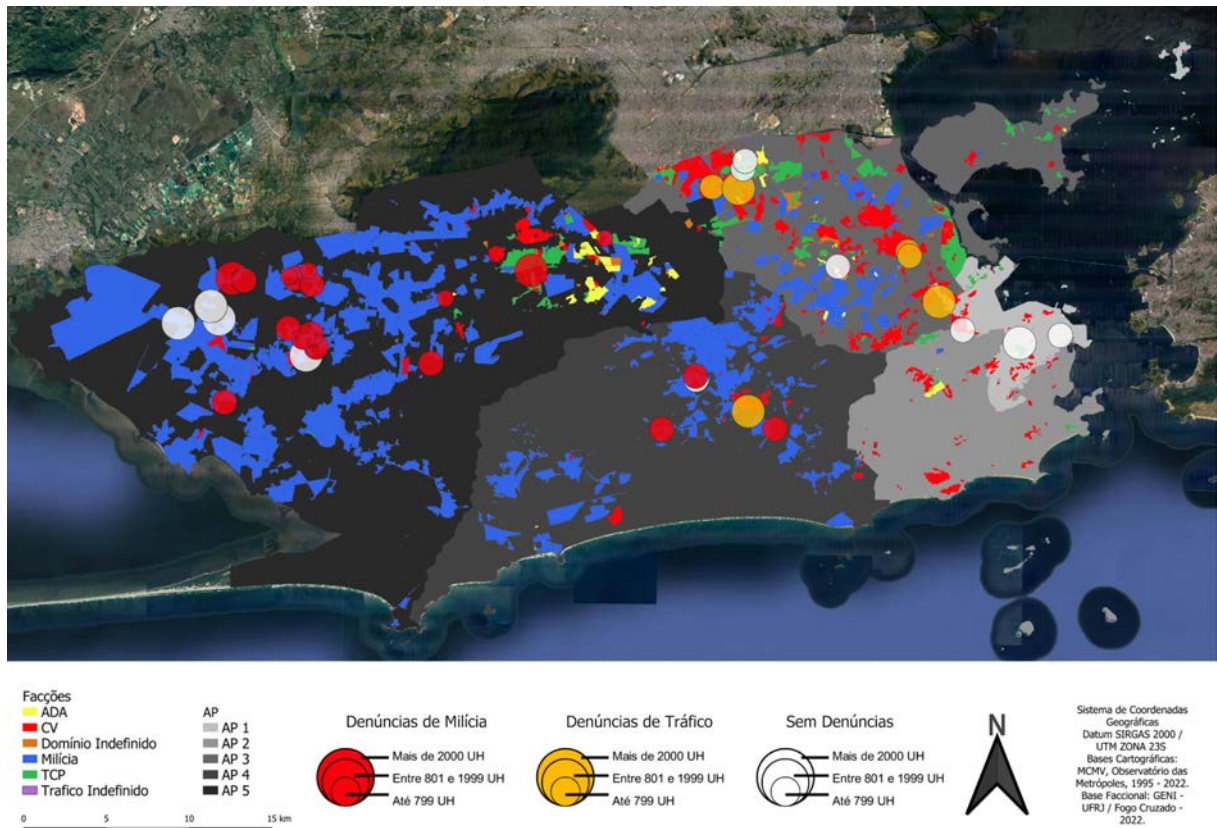
Os conjuntos habitacionais do programa MCMV dominados pelos grupos armados seguem a lógica do controle territorial. Em outras palavras, um conjunto situado em um território controlado por um determinado grupo armado tem uma forte tendência de ser controlado por este mesmo grupo, tendo sua gestão e seus serviços subordinados ao controle do grupo armado. E as disputas territoriais também alteram o controle dos condomínios, ou seja, quando o controle armado da área se altera – seja entre grupos milicianos, seja entre facções do varejo de drogas – as dinâmicas de gestão também se modificam. A figura 1 revela que a maior parte dos conjuntos do programa MCMV faixa 1 foi construída em territórios dominados pelas milícias, o que explica o seu controle sobre a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos.

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

⁶ A demolição foi efetivada por ação da Força Tarefa do Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado para enfrentamento à ocupação irregular do solo urbano GAECO/FT-OIS), em colaboração com a Coordenadoria de Defesa Ambiental da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Coordenadoria de Segurança e Inteligência (CSI/MPRJ), após ação do Ministério Público. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/22/prefeitura-derruba-imoveis-irregulares-na-gamboa-zona-portuaria-do-rio.ghtm> Acessado em 28 de Novembro de 2022.

⁷ A Demolição foi executada num empreendimento da milícia localizado em área pública. Disponível em: <https://enfoco.com.br/noticias/cidades/construcao-irregular-da-milicia-e-demolida-em-rio-das-pedras-zona-oeste-do-rio-34458> Acessado em 28 de Novembro de 2022.

⁸ Um dos autores do presente texto participou do levantamento e construção do relatório supracitado: “Illegalismos e a cidade: controle territorial do voto e da produção imobiliária por milícias” (2022).



Fonte: Mapa dos Grupos Armados – GENI/UFF, Fogo Cruzado, 2022; Denúncias de controle sobre os conjuntos MCMV – informações da imprensa levantadas pelo Observatório das Metrôpoles – 2015-2022.

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

A partir de notícias na mídia, que, hoje, possuem centralidade relevante na disseminação de percepções, fatos e análises sobre violência urbana, ilegalismos e segurança pública, bem como na orientação dos atores sociais (PORTO, 2009), percebe-se que além do controle interno dos condomínios (via taxas e serviços), os milicianos regulam quem pode permanecer morando e quem não pode, diante das tarifas cobradas, ou seja, caso não se efetue o pagamento das taxas de serviço no prazo estabelecido o grupo expulsará os moradores e colocará à venda o imóvel. Sem embargo, não raras vezes, a “justificativa” de expulsão de residentes pela inadimplência não é acionada, sendo utilizado o modo clássico da intimidação, impondo o esvaziamento das residências pelo uso explícito da força⁹. Os grupos milicianos ainda “median” compras e vendas, cobrando de 10% a 50% do valor da venda dos imóveis em seus territórios (BENMERGUJ; GONÇALVES, 2019, P. 382), possuindo pleno controle de todas as transações e contabilizando casas passíveis de apropriação e novos moradores para oferecerem seus “serviços”.

⁹ Disponível em: <https://www.gazetaweb.com/noticias/brasil/rio-milicias-expulsam-moradores-do-minha-casa-minha-vida/> Acessado em 28 de outubro de 2022.

Deve-se dizer ainda, que a presença miliciana nos condomínios do Minha Casa Minha Vida não é um caso isolado, mas sim uma tendência que vem se consolidando na cesta de atividades desse grupo e confirma a complexidade de articulação. Na tônica de expandir suas influências e legalizar suas ações, denúncias divulgadas no jornal CNN Brasil indicam que a milícia chegou a criar uma associação de moradores no intuito de acionar a Defensoria Pública da União (e quando necessário outros órgãos cabíveis) e assegurar o acesso de moradores das comunidades a habitações do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)¹⁰. Esse esforço e trânsito entre o legal e o ilegal não é aleatório e tampouco estruturado para ajudar os moradores, mas, ao contrário, evidencia a complexidade, articulação e inserção em espaços impenetráveis por outros grupos criminosos. Portanto, diante de tal burocracia, pode-se vislumbrar a necessidade de um corpo técnico especializado para gerir e promover a entrada dos milicianos nas esferas legais do setor público.

Ou seja, as milícias atuam nas tramas do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do formal e do informal (TELLES, 2006), com apoio da institucionalidade, se apropriando de condomínios legais do governo ou em residências comuns de áreas populares. Nota-se que esta atuação vem se configurando como uma forma própria de gestão imobiliária, que se beneficia da ausência de um controle efetivo do território por parte dos seus residentes originários. É o caso da apropriação miliciana dos condomínios do MCMV, que ocorre praticamente sem resistência e por vezes acaba preenchendo uma “lacuna” de uma gestão inexistente.

Diante deste cenário, em que o domínio miliciano sobre o espaço urbano envolve uma forma própria de gestão territorial, nas fronteiras do legal e o ilegal, torna-se necessário a busca por novas possibilidades de resistência, práticas que possam rivalizar a apropriação dos territórios populares pela milícia. A partir da compreensão que o controle das milícias é mais facilmente imposto sobre territórios desmobilizados, sem uma organização comunitária madura e redes de apoio pré existentes, vale olhar para outras formas de gestão da terra, pautadas por um maior grau de protagonismo dos moradores e a presença de assessoria técnica e organizações parceiras. A este tema se dedicam as próximas seções.

3. A gestão comunitária da terra e a produção social do habitat

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

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

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

¹⁰ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/rj-milicia-cria-associacao-de-moradores-e-avanca-sobre-prefeituras-diz-estudo/> Acessado em 28 de outubro de 2022.

de propriedade coletiva para formalizar seus direitos fundiários, bem como criam definições claras dos limites do uso da terra, previstos em regramentos que, via de regra, são construídos e aprovados pelos próprios moradores. A governança do território também costuma ser realizada de forma participativa, residentes e parceiros externos são encorajados a participar do dia-dia da gestão comunitária, sendo-lhes garantido o direito de manifestar suas visões sobre os rumos do desenvolvimento da comunidade.

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

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

Para uma maior compreensão acerca das práticas de gestão comunitária da terra, vamos analisar dois modelos no presente artigo: as Cooperativas Habitacionais e os Termos Territoriais Coletivos. Tratam-se de experiências de governança territorial e promoção da moradia pautadas por uma forte organização coletiva e protagonismo dos moradores, que cada vez mais ganham relevância no Rio de Janeiro e em todo o Brasil.

3.1 Cooperativas Habitacionais

As Cooperativas Habitacionais existem em diversos países do mundo, assumindo formatos muito diferentes. Algumas experiências são voltadas apenas para a construção de novas unidades, enquanto outras também se voltam para sua gestão futura; algumas funcionam com um grau elevado de independência, enquanto outras atuam em parceria com o poder público ou o setor privado (em termos de financiamento ou subsídios). Em alguns casos, a propriedade dos imóveis fica sob nome da cooperativa, e em outros as unidades são individualizadas e distribuídas entre os membros. Seja qual for o formato adotado, podemos dizer que a cooperativa possui pelo menos dois pontos-chave: a adoção de modelos de propriedade e/ou governança coletiva do território e uma produção e gestão habitacional que não se orienta pela dinâmica de mercado (BAIGES et al, 2020).

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

Na América Latina, é preciso destacar a experiência de cooperativas habitacionais de ajuda mútua, bastante presentes no Uruguai. Inspirado nas cooperativas suecas dos anos 1960, e nos valores dos movimentos indígenas latinoamericanos, esse sistema carrega uma série de

princípios fundamentais, dentre eles: (i) a autogestão na construção e gestão habitacional; (ii) a propriedade coletiva da terra e das unidades habitacionais, no nome da cooperativa, de forma a impedir processos de gentrificação e especulação; (iii) a ajuda mútua entre os cooperados, em todas as fases do projeto e; (iv) a assistência técnica integral, sob uma perspectiva multidisciplinar (ARNOLD, QUINTAS, 2020).

A partir dos esforços da FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), o modelo das cooperativas de ajuda mútua está em constante disseminação pelo mundo. Hoje encontramos iniciativas de replicação do modelo na América Latina, em países como México, Bolívia e Chile, e mesmo em regiões mais distantes como o Sul Asiático e algumas partes do continente africano.

No Brasil, vale ressaltar a experiência da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), protagonizando o movimento cooperativista baseado em princípios como a autogestão habitacional. A partir de práticas de mutirão e autoconstrução de unidades habitacionais, os conjuntos construídos com apoio do movimento popular carregam elementos como o protagonismo dos moradores, gestão comunitária e uma abordagem não especulativa da terra urbana (LOPES, 2019). Parte dessas iniciativas foram financiadas com recursos da Caixa Econômica Federal, no âmbito do do programa Minha Casa Minha Vida-Entidades¹¹.

No Rio de Janeiro, ainda são poucos em escala os exemplos concretos de práticas de cooperativismo habitacional. Em parte, isso se explica pelo baixo índice de financiamento a estas iniciativas e a escolha pela produção de conjuntos de grande porte como política habitacional, evidenciada pelo Programa MCMV. No entanto, vale mencionar alguns como a Cooperativa Shangri-lá – primeira do Rio de Janeiro – e o Conjunto Esperança, experiências marcadas por um forte senso de coletividade e ajuda mútua entre moradores, ambas situadas em Jacarepaguá. Para incentivar a produção habitacional autogestionária, em 2021 foi proposto o Projeto de Lei da Autogestão¹², que busca angariar recursos e regulamentar a prática, reivindicando seu espaço e relevância na política habitacional.

3.2 Termo Territorial Coletivo

O Termo Territorial Coletivo – ou Community Land Trust – é um modelo de gestão coletiva do território caracterizado pela separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das construções (individual). O objetivo principal é retirar o território do mercado imobiliário, garantindo moradia acessível economicamente de forma contínua e segurança da posse às comunidades.

As origens do TTC remontam ao movimento por direitos civis e justiça racial nos Estados Unidos, nos anos 1960. De início, foi pensado como um mecanismo de aquisição de terras agrícolas para a subsistência e desenvolvimento econômico de comunidades negras marginalizadas pela política de segregação. A partir dos anos 1980, o modelo chega às cidades norte-americanas, adaptando-se ao novo contexto e passando a responder a novos objetivos, em

¹¹ O MCMV-Entidades era uma modalidade do programa Minha Casa Minha Vida que destinava linhas de financiamento voltadas para organizações da sociedade civil que tivessem capacidade para a organização e supervisão de grandes projetos de moradia popular. Apesar de sua importância, o programa enfrentou diversos desafios, sendo o maior deles o escopo limitado: apenas 0,7% de todos os contratos celebrados no âmbito do MCMV foram destinados a projetos de iniciativa comunitária (APSAN, COMELLI, LANDESMAN, 2021).

¹² O Projeto de Lei 4.216/2021 (PL da Autogestão) foi elaborado e apresentado ao Congresso Nacional pelos movimentos populares de luta pela moradia. Ele estabelece as diretrizes para a prática da produção social da moradia via cooperativismo, criando o Programa Nacional de Moradia por Autogestão para financiar iniciativas.

especial a garantia de moradia acessível economicamente. É nesse momento que o instrumento é consolidado e se dissemina com rapidez pelo território dos EUA (DAVIS, 2010).

Atualmente, encontramos Termos Territoriais Coletivos em diversas partes do mundo, a maioria em países do norte global como Inglaterra, Bélgica, Austrália e Canadá. Em 2017, o TTC foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana como uma opção de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos estados, fato que contribuiu para sua replicação em outros lugares. Recentemente, o modelo vem sendo adotado em países do sul global, passando a ser utilizado no contexto de assentamentos informais que passam por um processo de regularização fundiária. Além de casos consolidados no Quênia e Porto Rico, existem outras iniciativas em andamento que buscam trabalhar com o modelo em países do sul global, como Bolívia, Bangladesh e Brasil.

A ampla difusão do TTC pelo mundo só foi possível graças à sua natureza flexível, o que permite sua adaptação para diferentes contextos que possuem demandas específicas. No entanto, algumas características fundamentais precisam ser observadas em qualquer situação, e aqui elencamos 5 delas: (i) adesão espontânea de seus membros; (ii) terra de propriedade coletiva; (iii) casas e construções de titularidade individual; (iv) gestão comunitária do território; e (v) acessibilidade econômica da moradia por populações de baixa renda de forma permanente (ANTÃO; RIBEIRO, 2020).

A respeito da propriedade coletiva da terra, alguns esclarecimentos precisam ser feitos. Em todo Termo Territorial Coletivo, a terra é de titularidade de uma organização sem fins lucrativos, composta e gerida pelos moradores, cujo objetivo é administrar o território a partir das diretrizes expressas no regimento interno. Essa organização não pode vender a terra ou dá-la em garantia, que por sua vez é retirada do mercado, e apenas as construções podem ser negociadas – o que, por si só, já reduz o custo da moradia (GUIMARÃES et al, 2005). Além disso, outros mecanismos costumam ser adotados por TTCs para manter a acessibilidade econômica da moradia, como a definição de tetos para a venda das unidades ou limitações quanto ao perfil dos compradores.

Experiências com o Termo Territorial Coletivo pelo mundo vêm demonstrando o potencial do modelo em garantir segurança da posse aos residentes, protegendo-os tanto de tentativas de remoção perpetradas pelo Estado quanto de processos de gentrificação e especulação imobiliária, que ameaçam a permanência de comunidades em seus espaços. O controle comunitário sobre o território – aliada a uma governança coletiva que pode contar com o apoio de técnicos externos, membros do poder público, etc – busca oferecer um maior protagonismo aos moradores na definição dos rumos do seu desenvolvimento. Neste sentido, destaca-se a experiência de Porto Rico, em que oito comunidades situadas em área valorizada da capital do país, San Juan, passaram por um processo de regularização fundiária e adotaram o TTC como modelo para a gestão de seu território¹³. O Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña é considerado um caso emblemático que evidencia o potencial do TTC para o fortalecimento da gestão comunitária da terra em territórios populares, permitindo tanto a permanência dos residentes nos seus locais de moradia quanto um desenvolvimento local autônomo (ALGOED, 2018).

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

¹³ Para mais informações sobre o modelo de Termo Territorial Coletivo em Porto Rico, recomenda-se: <https://www.theguardian.com/cities/2017/jan/18/people-power-puerto-rico-canal-community-escaped-gentrification> Acessado em 28 de novembro de 2022.

Rio de Janeiro). Atualmente, há um projeto em curso¹⁴ no Rio de Janeiro que procura viabilizar a implementação do modelo, trabalhando com algumas comunidades interessadas e buscando criar condições institucionais mais favoráveis para sua adoção.

4. O potencial da gestão comunitária da terra frente ao controle miliciano

Antes de adentrar no potencial de experiências de gestão comunitária da terra e moradia em dificultar o controle miliciano sobre territórios populares, é preciso apontar alguns desafios que a milícia impõe sobre essas práticas.

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

Sendo assim, em territórios que os moradores se sintam constrangidos em colocarem seus interesses, ou mesmo coagidos a defenderem outras demandas, a mobilização comunitária estará em constante risco, afetando o bom funcionamento da gestão territorial. Como viu-se anteriormente, a milícia vale-se de diversas estratégias para cooptar agentes envolvidos na organização territorial, desde a difusão de discursos que alimentam uma certa legitimidade de sua atuação ao uso da força bruta e ameaças de lesão à integridade física. Há que se esperar que hajam tentativas similares de cooptação em espaços geridos coletivamente a partir de cooperativas ou TTCs, que não estão completamente imunes a este risco.

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

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

É notória a familiaridade da milícia com arranjos organizativos mais complexos. Muitas associações de moradores, por exemplo, já tiveram seus espaços físicos apropriados e usados como suporte para o exercício de atividades criminosas¹⁵. Outras foram completamente cooptadas

¹⁴ Mais informações em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/> Acessado em 28 de novembro de 2022.

¹⁵ Conforme revela reportagem em: <https://informeagora.com/casos-de-policia/milicia-usa-associacao-de-moradores-em-jacarepagua-para-receber-dinheiro-de-moradores-e-comerciantes/> Acessado em 28 de novembro de 2022.

por grupos milicianos e passaram a atuar segundo seus interesses, inclusive com a cobrança de serviços como emissão de comprovantes de residências e mediação de venda das casas¹⁶. Além disso, conforme já mencionado, a milícia já chegou a criar uma associação de moradores para representar seus interesses diante de órgãos públicos, demonstrando sua maleabilidade e capacidade de trânsito entre as fronteiras do legal e ilegal.

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

Reconhecidos os sérios desafios de experiências de gestão comunitária em territórios de milícia, passa-se para o foco do trabalho, que é evidenciar o seu potencial na resistência frente ao controle territorial miliciano. Os próprios desafios apontados sugerem alguns caminhos e soluções que são encontradas nas práticas adotadas por estes arranjos.

A aposta no fortalecimento da mobilização comunitária é o grande potencial de modelos habitacionais autogestionários em dificultar a apropriação do espaço pela milícia. Diferentemente da política de conjuntos do MCMV, em que os residentes são levados a um empreendimento pronto, de cuja construção não participaram, vindos de locais diferentes e sem vínculos com o novo território, o que dificulta a solidariedade, a sociabilidade e os elos de união em torno de melhorias, além de submetidos a uma gestão que não os convida a participar, nos modelos de gestão comunitária os próprios moradores são os agentes envolvidos na produção e manutenção do espaço construído. Esse protagonismo dos moradores em todas as fases do projeto, desde a concepção, construção via mutirão e gestão futura, tende a criar um senso de coletividade e união muito mais elevado, um ambiente que estimula o engajamento do coletivo.

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

Um segundo aspecto das iniciativas de moradia coletiva que pode ajudar a dificultar o domínio da milícia diz respeito às práticas associativistas adotadas por elas. Como viu-se anteriormente, tanto Cooperativas Habitacionais quanto Termos Territoriais Coletivos valem-se da criação de entidades jurídicas para viabilizar suas operações, e em territórios de milícias essas entidades precisarão se proteger contra tentativas de cooptação. No entanto, podemos encontrar nos próprios mecanismos adotados por estas organizações maneiras de obstaculizar as ameaças de controle externo.

No Termo Territorial Coletivo, a organização sem fins lucrativos proprietária da terra não pode nunca vendê-la ou dá-la em garantia, estando restrita a realizar sua gestão em nome dos moradores. As construções podem ser sim comercializadas, mas é possível impor algumas dessas

¹⁶ Conforme revela reportagem: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/denuncia-do-mprj-diz-que-associao-de-moradores-de-rio-das-pedras-funciona-como-cartorio-da-milicia-25047011.html> Acessado em 28 de novembro de 2022.

restrições para essa venda, de forma a manter o custo da habitação economicamente acessível. Uma delas é a imposição de uma fórmula de revenda, de maneira a estipular um teto para as transações, outra é estabelecer um perfil dos possíveis compradores, para que a casa seja adquirida por famílias de baixa renda com ideais condizentes aos da comunidade. Também é permitido criar um sistema de sorteio para que as casas sejam transferidas a uma família selecionada aleatoriamente, a partir de um cadastramento. Em suma, há uma série de restrições que podem ser colocadas para as transações relativas aos imóveis, restrições estas que estão presentes no estatuto desta organização – registrado em cartório – e que podem travar tentativas da milícia de atuar como mediadora das transações imobiliárias.

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

Por fim, um outro elemento que nos permite vislumbrar o potencial de experiências de gestão comunitária da terra frente ao domínio miliciano é a participação de aliados técnicos e organizações na própria gestão territorial. Em qualquer iniciativa desta natureza, a assessoria técnica ocupa um lugar central, não só na construção das unidades quanto na administração futura e desenvolvimento de novos projetos. Nos Termos Territoriais Coletivos, por exemplo, há uma prática bastante difundida internacionalmente de reservar cadeiras do conselho gestor da organização para aliados técnicos, de forma a garantir uma atuação contínua destes agentes em prol dos interesses locais e uma maior diversidade de vozes representadas. Por vezes, uma representação no conselho de organizações pré existentes com uma atuação na comunidade também é prevista.

A presença de agentes de fora da comunidade no conselho gestor de TTCs ou cooperativas pode ser um fator dificultador da cooptação pela milícia. As práticas de ameaça ou coação recaem de maneira muito mais incisiva e grave sobre pessoas que efetivamente vivem em áreas controladas. Embora não seja impossível, a cooptação de agentes externos, parceiros históricos da comunidade, pelo menos é mais difícil e exigirá um esforço maior. Obstáculos adicionais existirão se o agente em questão for representante de uma organização maior com um alto grau de legitimidade social, ou uma pessoa que ocupa um cargo de destaque, cuja repreensão seja no mínimo desencorajada.

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

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

o que David Harvey (2007) chama de particularismos e universalismos, ou seja, a relação de solidariedades e articulações locais fortes integrados a projetos amplos de transformação social.

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

5. Considerações finais: (re)pensar as práticas de gestão comunitária do território

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

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

Os limites da argumentação proposta não são ignorados. O primeiro deles, mais evidente, é a carência de dados empíricos que podem subsidiar a hipótese. São poucas as experiências de cooperativas habitacionais no Rio de Janeiro e ainda não temos Termos Territoriais Coletivos operando. Nos mapas apresentados anteriormente, não é possível selecionar territórios geridos por cooperativas e traçar o grau de controle da milícia, devido à baixa escala dos casos. Na medida em que cresça o número e a abrangência de experiências de gestão comunitária da moradia na cidade – em especial em territórios de milícias – será possível realizar análises mais aprofundadas sobre o quão elas vêm sendo bem sucedidas em restringir este controle territorial. Um segundo desafio é refletir elementos da provisão de serviços urbanos que possam atuar conjuntamente com as formas de gestão comunitária, ou seja, repensar e propor novas formas de gestão, regulação e fiscalização do transporte, dos serviços de abastecimento de água, dentre outros, pois não adianta ter garantias apenas no aspecto imobiliário.

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

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Cláudio Souza. Baixada Fluminense: a violência na construção de uma periferia. **Revista Universidade Rural. Série ciências humanas**, v. 19, n. 1-2, p. 11-20, 1997.
- ALVES, José Cláudio Souza. Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Rio de Janeiro**, Nº8, p. 59-80, 2002.
- ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: Uma história de violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003.
- ALVES, José Cláudio Souza. Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro. **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, p. 33-36, 2008.
- ANTÃO, Renata; RIBEIRO, Tarcyla. O cooperativismo habitacional e a gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: O Community Land Trust. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 7, n. 14, 2020.
- APSAN, Alexandre; COMELLI, Thaisa; LANDESMAN, Tucker. **A importância das experiências de moradias de iniciativa comunitária**. LeMonde, 2021. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-importancia-das-experiencias-de-moradias-de-iniciativa-comunitaria/>>. Acesso em: 01 nov. 2022.
- ARNOLD, Pierre; QUINTAS, Nina. **Estudo Global: Habitação de Gestão Comunitária no Contexto da COVID-19**. We Effect, 2020. Disponível em: <<https://www.urbamonde.org/en/projects/community-led-housing-a-concrete-response-to-covid-19/Translation%20PT-BR%20Covid%20Study.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2022.
- BAIGES, Carles; FERRERI, Mara; VIDAL, Lorenzo. **International policies to promote cooperative housing**. La Dinamo Fundació, 2020. Disponível em: <<https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2020/04/La-Dinamo-International-policies.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2022.
- BENMERGUI, Leandro.; GONÇALVES, Rafael Soares. Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro. **NACLA Report on the Americas**, v. 51, n. 4, p. 379–385, 2 out. 2019.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Favela, cidade e cidadania em Rio das Pedras. In: _____. (Org.). **A utopia da comunidade – Rio das Pedras, uma favela carioca**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Loyola, 2002.
- CANO, Ignacio; IOTT, Carolina. “Seis por meia dúzia”? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro. In: Justiça Global (Org). **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, p. 48-83, 2008.
- DAVIS, John Emmeus. **Origins and Evolution of Community Land Trust in the United States**. In: The Community Land Trust Reader (Org). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2022.
- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A expansão das milícias no Rio de Janeiro**: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Rio de Janeiro: Fundação Henrique Böll, 2021.
- GUIMARÃES, Silvia; DIACON, Diane; CLARKE, Richard. **Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts**. 2005. Disponível em: <<https://world-habitat.org/wp-content/uploads/2016/03/redefining-the-commons.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2022.
- HARVEY, David. **Espacios del capital**: hacia una geografía crítica. Madri: Ediciones Akal, 2007.

LOPES, Evaniza [et all]. **Revista da Produção de Habitação em Autogestão**. São Paulo: União Nacional por Moradia Popular, 2019. Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2019/09/revista_autogestao.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias**: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Ilegalismos e a cidade**: controle territorial do voto e da produção imobiliária por milícias. Rio de Janeiro, 2022.

ORTIZ, Enrique. **Producción Social de la Vivienda y el Hábitat**. Habitat International Coalition, 2012. Disponível em: <http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PSV_EOF.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

PETTI, Daniela. Regulação, infraestrutura e mercados em uma área de milícia. **AVA**, v. 38, p. 93, 2021.

PORTO, Maria Stela Grossi. “Mídia, segurança pública e representações sociais”. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, vol. 21, no 2, pp. 211-233, 2009.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Jailson de; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Willadino. Grupos criminosos armados com domínio de território. Reflexões sobre territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Justiça Global (Org). **Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

TELLES, Vera da Silva. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. **Dilemas-Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 2, n. 5-6, p. 97-126, 2010.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul./dez 2007. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2022.