

dossiê

Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade

**En las márgenes de la expropiación: conflictos por la
tierra en las fronteras de la indeterminación de la
propiedad**

**On the Margins of Expropriation: Conflicts Over Land
at the Borders of Property Indeterminacy**

Débora Ungaretti¹

¹ Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: deborag.ungaretti@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9193-8077>.

Raquel Rolnik²

² Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: raquelrolnik@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6428-7368>.

Submetido em 31/10/2024

Aceito em 14/12/2024

Como citar este trabalho

UNGARETTI, Débora Grama; ROLNIK, Raquel. Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 469-510, jan./jun. 2025.

insurgência



InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.

Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade

Resumo

A desapropriação tem sido historicamente apresentada como uma forma de intervenção estatal na propriedade necessária para a implementação de políticas sociais e infraestrutura pública, estabelecendo limites ao poder da propriedade privada. Este artigo propõe um percurso sociojurídico da desapropriação no Brasil em diálogo com a teoria crítica da propriedade, e demonstra, a partir da reconstituição da trajetória de conflitos na implementação do Rodoanel Norte, em São Paulo, como a desapropriação é mobilizada para remover formas não proprietárias de ocupação, abrindo novas frentes de expansão. Baseia-se em pesquisa realizada entre 2018 e 2024 combinando diferentes estratégias metodológicas – visitas de campo, mapeamento de remoções, análise de processos judiciais e administrativos.

Palavras-chave

Desapropriação. Propriedade. Remoções. Conflitos. São Paulo.

Resumen

La expropiación ha sido históricamente presentada como una forma de intervención del Estado en la propiedad, necesaria para la implementación de políticas sociales e infraestructuras públicas, limitando el poder de la propiedad privada. Este artículo propone un recorrido socio-jurídico sobre la expropiación en Brasil, en diálogo con la teoría crítica de la propiedad, y demuestra, mediante la reconstrucción de los conflictos relacionados con la implementación del Rodoanel Norte en São Paulo, cómo la expropiación se utiliza para eliminar formas de ocupación no propietarias, abriendo nuevos frentes de expansión. Se basa en una investigación realizada entre 2018 y 2024, que combina visitas de campo, mapeo de desalojos y análisis de procedimientos judiciales y administrativos.

Palabras-clave

Expropiación. Propiedad. Desalojos. Conflictos. Sao Paulo.

Abstract

Expropriation has historically been presented as a form of state intervention in property necessary for the implementation of social policies and public infrastructure, limiting the power of private property. This article proposes a socio-legal exploration of expropriation in Brazil in dialogue with critical theory of property, and demonstrates, by reconstructing the trajectory of conflicts in the implementation of the Rodoanel Norte in São Paulo, how expropriation is mobilized to eliminate non-proprietary forms of occupation, thus opening new fronts for expansion. It is based on research conducted between 2018 and 2024, combining different methodological strategies—field visits, mapping of evictions, and analysis of judicial and administrative proceedings.

Keywords

Expropriation. Property. Evictions. Conflicts. Sao Paulo city.

Introdução

Apesar de haver um aparente consenso na literatura e na prática do planejamento urbano em torno da desapropriação como um instrumento de ação estatal necessário para promover o bem comum por meio da intervenção na propriedade privada, a partir da trajetória da desapropriação no Brasil argumentamos que, na realidade, este é um instrumento de mediação entre a propriedade da terra e o capital, que garante a proteção da primeira e alavanca o segundo, em detrimento da proteção e da promoção do acesso à terra para amplas parcelas da população, especialmente seus ocupantes.

Durante o Brasil Colônia, a desapropriação criou os fundamentos da propriedade como garantidora do status quo das elites a partir da proteção de seus “direitos adquiridos”. Após a emancipação política, o regime de terras estabelecido na Constituição de 1824, na Lei de Terras Devolutas, de 1850, e no rito sumaríssimo de desapropriação, viabilizou a consolidação do poder da oligarquia paulista mediante a continuidade, no Brasil Império, do empreendimento colonial. Em São Paulo isto se deu através da expansão das fronteiras a partir da implementação das ferrovias e da apropriação de terras devolutas para produção cafeeira e para a colonização por imigrantes europeus. Se a propriedade liberal absoluta foi de certa maneira relativizada, isso se deu para beneficiar as concessionárias ligadas à construção e operação da infraestrutura ferroviária, ampliando o controle do capital e da propriedade privada sobre a terra.

No Brasil da Primeira República, por sua vez, a possibilidade de utilização do rito sumaríssimo de desapropriação, criado para viabilizar a implementação da infraestrutura ferroviária, foi estendida para estimular as reformas urbanas na área central do Rio de Janeiro, então capital federal. Mais uma vez, a relativização da propriedade por meio de ritos sumaríssimos visou impulsionar o capital, dessa vez ligado à indústria imobiliária nascente e em um contexto de crescente urbanização. Essas reformas modernizadoras propunham europeizar e embranquecer os centros urbanos, se espelhando na Reforma Urbana da Paris do Segundo Império.

No Estado Novo brasileiro, mais uma vez o rito sumaríssimo da desapropriação foi proposto. Dessa vez, os procedimentos foram alterados para incorporar reivindicações da classe proprietária, de forma a tornar ainda mais célere e sumário o rito das desapropriações, diminuindo as disputas e os questionamentos dos valores de indenização. Os procedimentos de desapropriação também foram unificados e generalizados para todo o território nacional e todos os níveis federativos, viabilizando a implantação de forma intensa do modelo de transporte

rodoviarista por meio de remodelações urbanas pautadas em ampliações do sistema viário das cidades, e pela implementação de rodovias, a nível regional e nacional.

O tema da infraestrutura e da revitalização de áreas centrais voltou a pautar as desapropriações com a Medida Provisória n. 700, de 2015, que buscava facilitar as desapropriações para viabilizar os projetos de infraestrutura no país, com enfoque na infraestrutura logística e nas obras para a Copa e para os Jogos Olímpicos de Verão, em que a possibilidade de exploração da terra valorizada pelas obras de infraestrutura passou a compor os incentivos públicos para os entes privados nos contratos de concessão. Embora não tenha sido convertida em lei, várias das propostas contidas nessa MP foram aprovadas de forma separada em outros momentos por vários entes federativos. Trata-se de uma arquitetura jurídica e econômica das Parcerias Público-Privadas e das desapropriações que viabilizam a desapropriação por concessionárias para exploração econômica e reurbanização, sem riscos políticos e econômicos para as empresas privadas envolvidas.

A partir da análise da implantação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo, demonstramos como as desapropriações promoveram a alteração das dinâmicas e disputas por terra nas áreas remanescentes à obra, resultando em um ciclo de novos loteamentos precários e ocupações de moradia. São áreas que vêm sendo disputadas ora entre proprietários e grileiros, ora entre proprietários e lideranças populares e agentes locais, ocupadas por famílias de baixa renda e moradores da região de seu entorno que, em grande parte, fogem do ônus do aluguel, em um processo de reorganização dos atores e circuitos urbanos que atravessam e conformam este território.

1 Uma trajetória da desapropriação no Brasil

1.1 As origens coloniais da desapropriação

Mesmo antes da emancipação política do Brasil, o príncipe regente, futuro Imperador, decretou ser proibido tirar a posse e a propriedade de qualquer pessoa sem a sua vontade e sem indenização, em nome do “pacto social entre os homens” e do “sagrado direito de propriedade”¹. Desde este decreto, ainda colonial, a concepção de propriedade e de desapropriação modernas, embora ainda não com este nome, começaram a ser desenhadas conjuntamente, como parte de um regime no qual a necessidade de justificativa e de indenização prévias eram vistas como

¹ Decreto de 21 de maio de 1821.

uma forma de proteção à posse e à propriedade se contrapondo ao domínio que a Coroa tinha sobre todo o território (Niebuhr, 2022). Tratava-se de uma proteção direcionada às elites latifundiárias, possuidoras de terras e proprietárias de pessoas escravizadas contra o domínio da Metrópole.

A extensão da proteção abrangia não só a propriedade, que, naquele momento, se referia principalmente à propriedade de pessoas africanas e suas descendentes escravizadas, mas também a posse, que englobava também as posses de terras e concessões de sesmarias, equiparadas já naquele momento à propriedade. Se a abolição era incontornável, teria que ser lenta e segura para garantir a segurança dessa elite (Queiroz, 2017). Assim, estava traçado o sentido de propriedade, liberdade e segurança individual constantes na Constituição do Império de 1824 como bases dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A influência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão Francesa de 1789 no texto constitucional de 1824 relativo à propriedade e à desapropriação, caracterizando o direito de propriedade na literatura jurídica brasileira como “natural, absoluto, pleno, sagrado e inviolável” (Niebuhr, 2022, p. 58), se deu de forma racializada, e de forma a garantir o controle territorial das elites latifundiárias.

1.2 A arquitetura da desapropriação na modernização do Brasil Império

Se a desapropriação foi em sua concepção pensada como forma de proteção à propriedade liberal, ganhou novos contornos para apoiar o projeto de modernização do Império, baseado na expansão das infraestruturas de transportes e na colonização promovida pela urbanização e assentamento de populações imigrantes europeias, principalmente a partir da década de 1830 (Grandi, 2022). Os mecanismos institucionais para apoiar essa modernização começaram a ser moldados em 1826, com a ampliação das hipóteses de desapropriação para obras públicas a serem promovidas por empresários², possibilitando casos como a concessão à Companhia Rio Doce o “privilégio exclusivo” por 40 anos de navegar o Rio Doce, seus afluentes, dentre outros rios³. A lei previa que os terrenos devolutos que a Companhia viesse a necessitar seriam cedidos gratuitamente, e terrenos privados seriam adquiridos pela Companhia pelos procedimentos da

² A Lei do Império de 29 de agosto de 1828 estabeleceu regras para a construção de obras de infraestrutura - navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aquedutos, e previu, no artigo 17, que os proprietários cujos terrenos fossem atingidos pelas obras teriam os direitos garantidos nos termos da lei de 9 de setembro de 1826, indenizados pelas benfeitorias e, a depender dos títulos, também pelo solo.

³ Decreto nº 24, de 17 de setembro de 1835.

desapropriação. Como condição para a cessão das terras, a Companhia deveria promover a sua ocupação com colonos europeus, que seriam considerados brasileiros naturalizados depois de um ano no Brasil.

Posteriormente, a autorização para o governo conceder a exploração da infraestrutura de transportes a empresas privadas foi estendida para conceder às companhias de construção das estradas de ferro a possibilidade de exploração das estradas e de colonização das áreas adjacentes a elas⁴. São Paulo, primeira província a passar a estruturar a nível regional a implementação das estradas de ferro, autorizou a concessão à iniciativa privada do privilégio de construção e exploração de uma estrada de ferro de Santos à Campinas e de Piracicaba até Itu e Porto Feliz (Grandi, 2022)⁵. Novas autorizações do Império para concessões foram feitas ampliando as estradas de ferro no Sudeste, interligando as províncias de Rio de Janeiro - município da Corte, Minas Gerais e São Paulo⁶. A companhia teria o direito de desapropriar e de receber terras devolutas em cessão, e seria obrigada a empregar somente pessoas livres, nacionais ou estrangeiras, as quais teriam todas as vantagens concedidas “aos colonos úteis e industriais”. A política de colonização combinada com a naturalização de estrangeiros europeus intensificou ainda mais a disparidade racial de acesso à terra mantida desde a opção da Constituição de 1824 de não considerar cidadãos as pessoas africanas escravizadas e libertas, por não serem nascidas no Brasil (Queiroz, 2017): a proteção constitucional da propriedade só se estendia a cidadãos e cidadãs, o que significava, na prática, que colonos europeus naturalizados teriam acesso às terras e proteção sobre ela, enquanto populações estrangeiras da diáspora forçada africana não teriam os mesmos direitos⁷.

Mas só a partir da criação de mecanismos institucionais para garantia de uma taxa mínima de retorno aos investimentos de construção e operação das estradas de ferro na década de 1850⁸ é que passaram a ser organizadas companhias ferroviárias e que se deu início à implantação de transporte ferroviário no país (Grandi, 2022). Com essa política, Grandi argumenta que “o governo imperial “investiu” a fundo

⁴ Decreto nº 101 de 31 de outubro de 1835, conhecido como Lei Feijó.

⁵ Leis n. 51, de 1836 e n. 115, de 1838, da Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo (Grandi, 2022).

⁶ Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852.

⁷ A Constituição de 1891 em seu art. 72, estendeu aos estrangeiros residentes no Brasil a inviolabilidade dos direitos relativos à liberdade, segurança individual e propriedade, mudança que pode ter sido impulsionado por conta da intensa imigração de europeus.

⁸ O Decreto Imperial n. 641, de 1852 introduziu a garantia de juros sobre o capital a ser utilizado na construção das linhas férreas (Grandi, 2022).

perdido ao garantir juros a algumas companhias de estradas de ferro” (Grandi, 2022, p. 114).

Também nesse período a arquitetura das desapropriações foi aprimorada para garantir maior celeridade ao processo de aquisição de terras para possibilitar a implementação das ferrovias. Em 1855, o Império estabeleceu um rito sumaríssimo para tanto⁹, que significava, dentre outras coisas, a impossibilidade de contestação jurídica ou administrativa da planta de execução das obras aprovadas por lei e decreto.

Apesar da nova arquitetura institucional e do dispêndio de recursos públicos para tanto e da efetiva implantação de estradas de ferro se destacar como principal fator de modernização do Império sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, a construção de estradas de terra em larga escala passou a acontecer somente mais adiante, na fase republicana (Grandi, 2022). O resultado dos planos implementados foi a existência de dois padrões de desenvolvimento ferroviário no Brasil: nas regiões açucareiras do Nordeste, as ferrovias não atingiram extensão significativa, tiveram pouca rentabilidade, ausência de financiamento local e dependeram da garantia de juros; nas regiões cafeeiras do Sudeste, como em São Paulo, as estradas de ferro atingiram maior extensão, foram mais lucrativas e financiadas com capital nacional (Grandi, 2022).

A construção das ferrovias a partir de 1860 foi central na acumulação de capital e consolidação política da oligarquia paulista até a crise de 1929, formada principalmente por empresários responsáveis pelo comércio que controlavam o setor cafeeiro, muitos deles portugueses natos, dentre os quais famílias que fizeram fortuna desde a fase final do mercantilismo explorando setores como o tráfico de pessoas escravizadas (Reis Filho, 2010). Com implementação concentrada na cidade de São Paulo e nas cidades que conformavam o eixo da exportação, a expansão da ferrovia operava, argumenta o autor, como uma empresa colonizadora, ou seja, “como um conjunto organizado de políticas, elaboradas e implantadas pelos grupos sociais dominantes”, impulsionando um processo de conquista que “se fez como projeto capitalista, de ocupação, colonização e mercantilização das terras rurais e urbanas” (Reis Filho, 2010, p. 14).

Nesse processo, as ferrovias viabilizaram a apropriação de terras devolutas em regiões férteis do interior paulista, implantação de sistema de infraestrutura, tornando-as acessíveis à produção, loteamento, e venda, o que se tornou um dos setores mais importantes para acumulação de capital. Inicialmente a São Paulo

⁹ Decreto nº 1.664, de 27 de outubro de 1855.

Railway, que garantiu a ligação do interior e da capital com o porto atravessando a Serra do Mar, tinha com capital paulista e inglês, mas posteriormente foi inaugurada a Companhia Paulista de Estradas de Ferro em 1872 apenas com capital local, estabelecendo um modelo de expansão em direção ao interior e, por fim, na década de 1870, foi feita a ligação entre São Paulo e Rio, conectando a Estrada de Ferro São Paulo e Rio com a Estrada de Ferro D. Pedro II.

1.3 A arquitetura da desapropriação revisitada na modernização da República

A reforma urbana promovida por Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, fazia parte de um projeto nacional “oligárquico e excludente” de “aceleração do caminho brasileiro em direção à modernidade e ao capitalismo” (Cantisano, 2016, p. 408). Baseado em um ideal europeu de civilização que se apoiava em um projeto de embranquecimento, e pautado no medo das elites em relação às cidades negras, a partir do imaginário de uma revolução nos moldes da haitiana (Queiroz, 2017), visava sanear e embelezar a capital para receber imigrantes e investidores europeus (Chalhoub, 1996; Cantisano, 2016); para tanto, previa a demolição de cortiços para dar lugar a abertura de avenidas e outras obras de embelezamento.

Para que fosse viabilizada, reformas administrativas republicanas do Distrito Federal passaram a regular novos procedimentos de desapropriação, mais rápidos e com menos possibilidade de contestação por parte dos proprietários, mobilizando as legislações imperiais.

Em 1903, as regras de desapropriação que D. Pedro II havia criado em 1855 para facilitar a construção de ferrovias foram generalizadas para todos os casos de desapropriação, o que significava um procedimento mais rápido e com menos garantias aos proprietários, que poderiam ter o valor de indenização diminuído pelo estado de ruínas da edificação e não precisariam ser consultados para implementação dos planos de reforma, tampouco recorrer ao controle judicial. Contraditoriamente, como aponta Cantisano, “para impulsionar um projeto baseado na rejeição do passado, foi preciso, ao menos inicialmente, instrumentalizar reminiscências dos direitos colonial e imperial em nome do progresso civilizatório” (Cantisano, 2016, p. 405). A única contestação possível seria aos valores de indenização, que poderiam ser submetidos a três árbitros indicados pelo proprietário, pela prefeitura e pelo juiz municipal, respectivamente.

Com essas reformas, o rito sumaríssimo da desapropriação previsto no Império para a implantação das estradas de ferro foi estendido para as desapropriações por

utilidade municipal na Capital Federal¹⁰. Em 1903, também a legislação de concessões do Império prevista para as estradas de ferro foi estendida para todas as obras públicas da União e do Distrito Federal, com adaptações quanto ao rito sumaríssimo da desapropriação¹¹.

Essas mudanças foram combinadas com alianças com o capital imobiliário para execução das obras: contratadas para execução dos projetos, com direito de desapropriação, possibilidade de exploração econômica das terras públicas, e a possibilidade de exploração de serviços públicos como de transportes, com cobrança de tarifas (Cantisano, 2016).

Assim, por meio de transformações na regulação da desapropriação, o pacto liberal da propriedade sofreu reformas em sua arquitetura jurídica, desenhando um novo conceito de propriedade, não absoluto, e limitado por interesses coletivos. A desapropriação se fazia necessária “sempre que “a função social” da propriedade superava a sua “forma individual” (Cantisano, 2016, p. 415), tendo a função social da propriedade surgido “como consequência do plano reformador que segregou a cidade do Rio de Janeiro” (Cantisano, 2016, p. 415).

Se a Constituição de 1891 continuou expressando a concepção liberal de propriedade como defesa dos direitos naturais individuais, na prática, a ampliação das hipóteses de desapropriação e nos procedimentos para viabilizar tanto as grandes obras de infraestrutura ferroviária quanto as reformas urbanas passou a modificar o seu significado. A literatura jurídica passou a incorporar outras concepções de propriedade, dentre as quais a necessária subordinação da propriedade ao bem comum (Niebuhr, 2022), embora esse conceito estivesse vinculado a concepções das elites dominantes, como o urbanismo embelezador e sanitarista demonstraram.

¹⁰ O Decreto nº 602 de 1890 estendeu o procedimento previsto no Decreto nº 1.664 de 1855 para as desapropriações por utilidade municipal do Distrito Federal.

¹¹ O Decreto 1.021, de 26 de agosto de 1903 estendeu o Decreto nº 816 de 10 de julho de 1855 a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal. A legislação geral sobre desapropriações do Império foi consolidada e adaptada para a estrutura da República por meio do Decreto nº 4.956, de 9 de setembro de 1903 compilou e atualizou os Decretos nº 353 de 1845, nº 1.664 de 1855, nº 3.396 de 1888 e 1.021 de 1903.

2 Generalização da desapropriação na Era Vargas: entre a proteção da propriedade e a rapidez do rito sumaríssimo

No início do século XX, o interesse do capital passou a se centrar nas obras de infraestrutura viária, embora também em projetos de remodelação de grande retorno imobiliário, que acabavam privilegiando áreas de interesse das elites urbanas (Villaça, 1999). O desenvolvimento industrial levou a um ritmo acelerado de crescimento demográfico nas cidades, e também à inovação nas formas de acumulação capitalista a partir do território: a reestruturação do território já ocupado (Reis Filho, 2010). Tem início uma transição “da cidade bela para a cidade eficiente” (Villaça, 1999, p. 199): as obras de infraestrutura, subordinada à eficiência das condições de produção e reprodução do capital, passaram a ter maior importância do que as de embelezamento. As avenidas ou grandes rodovias abriram frentes de valorização das terras urbanas e rurais, inaugurando um período marcado pelas grandes obras viárias.

Na cidade de São Paulo, as avenidas e edifícios altos, para onde se deslocavam as camadas de mais alta renda, começam a tomar conta da paisagem. Em 1930, o então engenheiro da Secretaria de Viação e Obras Públicas de São Paulo e futuro prefeito da cidade, Francisco Prestes Maia, propôs o seu hoje conhecido *Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*. Representando a síntese do “pensamento urbanístico paulista” da época (Leme, 1990, apud Villaça, 1999, p. 208), o plano era bastante amplo, nos moldes dos planos gerais que viriam a substituir as reformas urbanas embelezadoras, mas ainda com influências do urbanismo monumental e embelezador, e, principalmente, centrado nas avenidas e remodelação imobiliária decorrente delas (Villaça, 1999).

Prestes Maia abriu o seu estudo com um capítulo sobre desapropriações. Nele, argumentou pela necessidade de uma nova regulação que garantisse procedimentos “expeditos e eficazes”, que atingissem os mesmos objetivos visados pela legislação do Império de 1903 aplicada nas reformas do Rio de Janeiro, sem, no entanto, a mesma radicalidade, de forma a evitar a oposição que ocorrera na capital por parte dos proprietários, validadas pela justiça (Maia, 1930, p. 13). Em São Paulo, as desapropriações haviam sido reguladas em 1836¹², quando cabia às assembleias provinciais legislar sobre o tema¹³.

¹² Lei processual provincial de São Paulo n. 57, de 1836.

¹³ Art. 10, 3º do Ato Adicional do Império de 1834.

Nomeado como prefeito de São Paulo por Adhemar de Barros, então interventor federal do Estado Novo no estado de São Paulo, em 1938, Prestes Maia permaneceu no cargo até 1945, período no qual pôde implementar o plano de avenidas que havia proposto.

Também no Rio de Janeiro o Presidente Getúlio Vargas se comprometeu com a execução de um conjunto de obras viárias apresentadas pelo então prefeito Henrique Dodsworth, dentre as quais o viário que veio a ser a Avenida Presidente Vargas (Furtado & Rezende, 2016). Diferentemente de São Paulo, o Distrito Federal contava com um regramento sumaríssimo para a desapropriação de terras, estendido do Império para as reformas de Pereira Passos¹⁴.

Em 1939, o controle do judiciário sobre as desapropriações foi limitado por legislação federal, não cabendo ao judiciário verificar a pertinência e legalidade dos casos de necessidade ou utilidade pública, e passando a lista prevista em lei a ser meramente exemplificativa¹⁵.

O Anteprojeto de Desapropriações, publicado em 1940 pelo Estado Novo para colher contribuições sobre o tema na elaboração de um marco regulatório das desapropriações, foi proposto neste contexto. Dentre as contribuições recebidas, destacaram-se aquelas elaboradas pelo Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo, pela Comissão do Clube de Engenharia - associação fundada em 1880 com sede no Rio de Janeiro, e pela Prefeitura do Rio de Janeiro (Dodsworth, 1955).

O Decreto-Lei 3.365/1941 definiu a arquitetura das desapropriações que até hoje disciplina as desapropriações por utilidade pública. Ampliou as possibilidades de desapropriação que poderiam ser legalmente aceitas como fundamentos para a desapropriação, incluindo dentre outros, planos de urbanização e o loteamento de terrenos para exploração econômica (Medauar, 1986). Parte das reformas no âmbito da estruturação do estado no novo regime, a nova regulação da desapropriação incorporava princípios de direito processual consolidados na codificação do código de processo civil, ampliava as possibilidades de intervenção, e, por fim, modificava procedimentos que vinham sendo identificados pelos setores técnicos como barreiras às desapropriações, ao mesmo tempo que aumentava a possibilidade de defesa dos proprietários (Folha de S. Paulo, 1941). Assim, o decreto-lei de desapropriações de 1941, em vigor até hoje, significou a generalização para todo o território nacional de procedimentos que conjugavam a

¹⁴ Decreto 1.021, de 26 de agosto de 1903, que estendeu o Decreto nº 816 de 10 de julho de 1855 a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal.

¹⁵ Decreto-lei nº 1.283, de 18 de maio de 1939.

rapidez do rito sumaríssimo com a ampliação da proteção da propriedade. Correspondeu, com isso, às necessidades de ganho de escala e rapidez das obras de infraestrutura exigiam naquele contexto.

2.1 Arquitetura da desapropriação na aceleração do crescimento

Em dezembro de 2015 foi editada uma medida provisória interministerial que buscava estimular o investimento privado em infraestrutura no país por meio da alteração da legislação relativa às desapropriações por utilidade pública¹⁶. A principal justificativa apresentada pelo Governo foi a de que as desapropriações eram um entrave à implantação de projetos de infraestrutura no país, principalmente levando em conta o contexto do Programa de Investimento em Logística e da extensão do Regime Diferenciado de Contratações para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, ambos em 2012. A medida autorizava a desapropriação por empresas contratadas pelo poder público independentemente de autorização expressa em lei ou em contrato, o que ampliava as possibilidades de aquisição unilateral de terras por privados. Essas modificações davam continuidade a outras alterações nos procedimentos da desapropriação recentes, dentre os quais destaca-se a possibilidade de revenda ou de utilização imobiliária de área desapropriada em projetos de urbanização, aprovada por lei federal em 2013, período marcado por grandes obras para preparar o país para a Copa e para as Olimpíadas¹⁷.

Apesar de ter recebido inúmeras críticas por essa ampliação colocar territórios populares em risco de remoção por privados por meio da máquina pública, o que impediu a conversão da Medida Provisória de 2015 em lei pelo Congresso foi a mobilização da bancada ruralista em defesa da garantia do direito de propriedade (Agência Senado, 2016). A principal discordância era a fixação de limite para o cálculo de juros compensatórios no pagamento das indenizações abaixo do até então vigente, o que, para a Frente Parlamentar Agropecuária, era contrário à previsão constitucional de prévia e justa indenização nas desapropriações. Com isso, a Medida Provisória sequer foi colocada em votação na comissão mista

¹⁶ Trata-se da Medida Provisória nº 700/2015, não convertida em lei.

¹⁷ A possibilidade se deu por meio da inclusão do parágrafo único do artigo 4o do Decreto-Lei no 3.365/1941 feita pela Lei no 12.873, de 2013, em situação peculiar: a Medida Provisória no 619, de 2013, que originou referida lei, relacionava-se à política agrícola nacional. A alteração ao Decreto-lei no 3.365/1941 foi incluída pela comissão mista no projeto de lei de conversão da MP 691/2013, e, por isso, foi votada junto com o PLV em regime de urgência, mesmo sem ter qualquer relação com a matéria que estava sendo discutida na ocasião.

responsável pela sua análise, muito menos na Câmara e no Senado e, assim, perdeu a validade.

Parte das alterações que haviam sido propostas na medida provisória foram posteriormente levadas adiante. Em 2019, foi aprovada a possibilidade de indenização da desapropriação ser definida por arbitragem¹⁸, justificada como forma de atualização dos procedimentos da desapropriação e de impedir atrasos e paralisações nas obras públicas¹⁹.

Em 2021, no contexto da institucionalização da política de organização do transporte ferroviário, o poder de desapropriar foi ampliado para as concessionárias, inclusive através de parcerias público-privadas, e autorizadas para a exploração de ferrovias²⁰. Também foi prevista a possibilidade de exploração econômica de terrenos desapropriados para implantação de planos de urbanização, renovação urbana, ou de parcelamento e reparcelamento do solo. Apesar da arquitetura ter sido pensada para operações urbanísticas no entorno das estações e outros equipamentos da malha ferroviária, essa autorização não se restringiu a esses casos.

3 Desapropriações, propriedade e despossessão na implementação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo

Na fronteira entre a cidade e a mata, uma paisagem composta por assentamentos populares autoconstruídos, galpões logísticos, uma rodovia entrecortando fazendas, sítios, clubes e a Mata Atlântica da Serra da Cantareira: essas eram as características da periferia leste da Zona Norte da cidade de São Paulo na primeira década dos anos 2000 (Lacerda *et al.*, 2019; Ungaretti *et al.*, 2020; Lacerda *et al.*, 2021; Ungaretti, 2021; Lacerda, 2022). A implementação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo significou transformações profundas do cenário urbano paulistano. A partir de 2011, remoções, desapropriações, demolições e o início dos trabalhos de terraplanagem e das obras para concluir o último trecho dessa grande obra viária interferiram na configuração socioterritorial do extremo norte de São Paulo, impulsionando novas disputas pela terra em duas frentes: nos processos judiciais de desapropriação e no próprio território.

¹⁸ Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019.

¹⁹ Justificativa presente nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

²⁰ Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 - Lei das Ferrovias.

Acompanhamos este processo através de pesquisa ao longo de três anos, combinando diferentes estratégias metodológicas – visitas de campo, entrevistas com moradores, lideranças e agenciadores de ocupações e assentamentos irregulares, mapeamento de ameaças e remoções, reconstituição histórica da expansão urbana e da configuração socioterritorial da periferia paulistana análise de processos judiciais de desapropriação, de reintegração de posse e de processos administrativos de regularização fundiária. A delimitação de uma área específica, do entorno do entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias como território a ser analisado se deu depois de realizadas visitas de campo e da constatação da formação de novas ocupações de moradia e loteamentos irregulares nesta região. A partir dessas visitas, formulamos a hipótese de que a obra, através dos processos de desapropriação, engendrou o acirramento de conflitos fundiários.

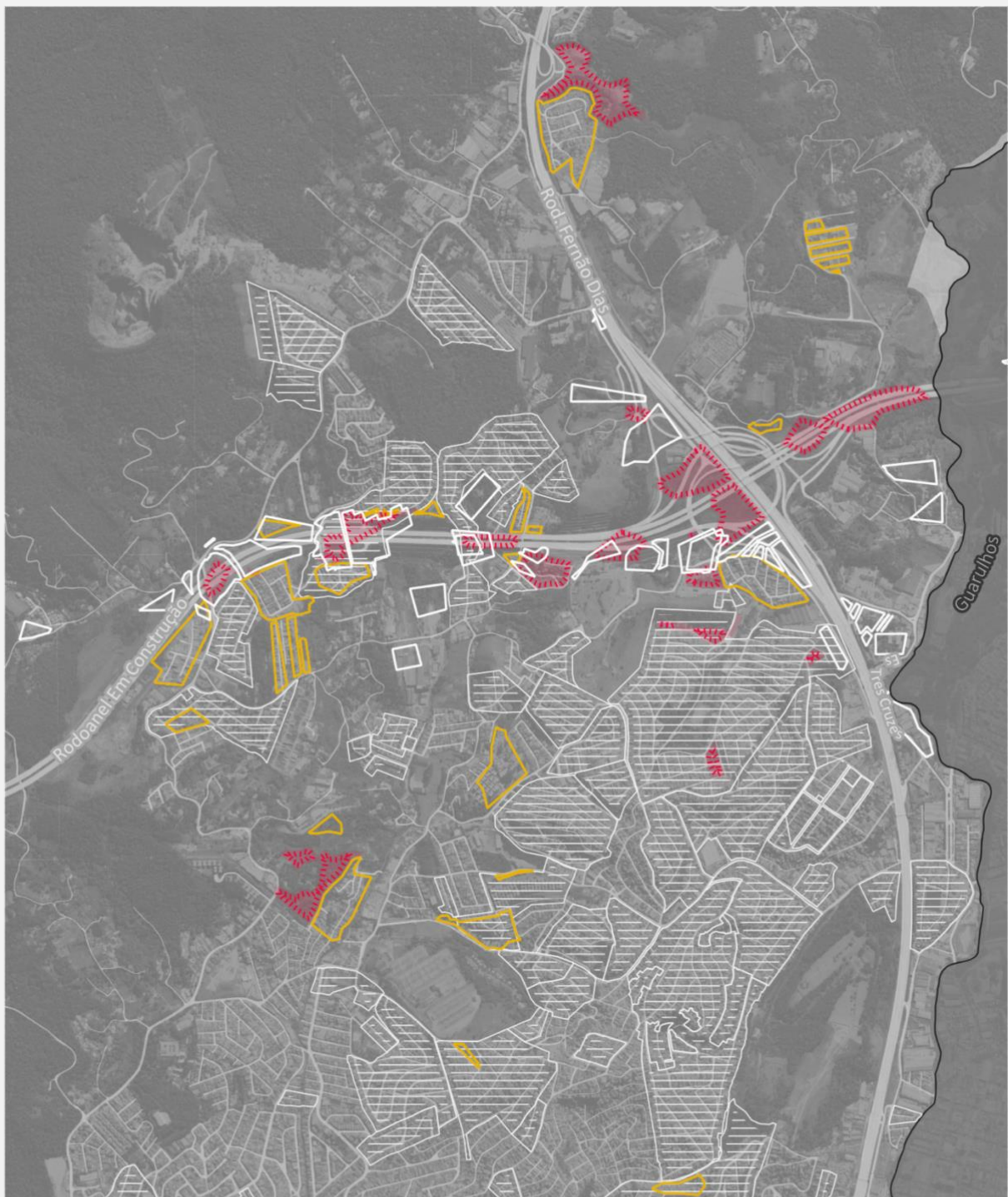
Entre maio de 2018 e fevereiro de 2024, foram feitas visitas de campo e incursões etnográficas em ocupações localizadas no entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias, e realizadas entrevistas com moradores, lideranças e agenciadores dessas ocupações. A aproximação ao território se deu por meio do Observatório de Remoções, que foi acionado por um dos agenciadores de uma ocupação às margens do Rodoanel, diante de uma ameaça de reintegração de posse. O grande número de ocupações recentes, grande parte delas em áreas adjacentes ao Rodoanel, nos levaram à hipótese de que as obras para construção do anel viário representaram um ponto de inflexão na configuração socioterritorial da porção leste da Zona Norte de São Paulo, impulsionando um ciclo de novas ocupações, remoções e reocupações, que caracterizam territórios “de definições cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades” (Rolnik, 2015, p. 173).

Em uma outra abordagem metodológica, feita em paralelo às incursões no campo, foi feito o levantamento de 514 desapropriações do trecho norte do Rodoanel. A partir da territorialização dos processos pelo nome da rua, informação disponível no banco de dados obtido, foi possível identificar os processos que incidem no entroncamento do trecho norte do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias. Considerando as desapropriações que incidiam no perímetro de análise, foi possível levantar informações referentes ao número de matrícula, endereço completo, área total do terreno e área desapropriada a partir dos cadastros individuais de propriedade e dos laudos prévios de avaliação, dois documentos elaborados pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa), e anexos à petição inicial em quase todos os processos. Apenas metade dos processos tinham o endereço completo do imóvel, com identificação do nome da rua e número. Para





parte das áreas analisadas, foi possível encontrar fotos aéreas (com indicação da localização, embora sem delimitação do perímetro) e croquis (com desenho aproximado e fora de escala do imóvel). Essa territorialização mais fina permitiu cruzar esses perímetros de assentamentos precários removidos e assentamentos precários novos, obtidos a partir da evolução de fotos aéreas realizadas pelo Google Earth e complementadas, no segundo caso, com informações obtidas em conversas com nossos interlocutores no trabalho de campo (Imagem 2).

A partir da sobreposição das desapropriações com fotos aéreas foi possível observar as remoções e novas ocupações e assentamentos que se formaram depois do início das obras. Essas sobreposições definiram as desapropriações que foram analisadas com mais profundidade na pesquisa. Em alguns casos, e com vistas a complementar as informações, também foram consultados processos administrativos de regularização fundiária envolvendo parte destes terrenos. Em alguns casos, também foram feitas leituras de processos judiciais de reintegração de posse, ou outras ações que eram citadas no processo de desapropriação ou de regularização fundiária.

As peças judiciais, mais do que fonte primária sobre o desenrolar do litígio judicial, acabaram se mostrando importante fonte histórica sobre o processo de produção do espaço, notadamente a partir da década de 1980, e acabaram por se constituir como uma outra forma de aproximação do campo, especialmente relevante em um período em que a pesquisa foi atravessada por uma pandemia e por medidas de distanciamento social.



Legenda

- | | |
|---|---|
|  Remoções |  Loteamentos irregulares |
|  Novas ocupações e loteamentos |  Desapropriações |



250 500 m

3.1 Liberar a terra: as remoções

Duas frentes de ação para disponibilização das terras necessárias às obras do Rodoanel se delinearam: as desapropriações e as remoções. A depender da situação fundiária do terreno e da forma de ocupação da terra, eram adotados apenas os procedimentos da desapropriação, ou, adicionalmente às desapropriações, era feito o reassentamento das famílias ocupantes (DERSA, 2011)²¹. Cerca de 3,10% da área diretamente afetada pelas obras do Rodoanel Norte era formada por favelas e comunidades²², sendo 2.784 edificações na faixa de domínio da obra (Consórcio JGP-PRIME, 2010, p. 88 e 89).

Imagem 1 – Casas destruídas e escombros de demolições na beira da Serra da Cantareira



Fonte: Ministério Público Federal, Defensoria Pública de São Paulo e Instituto Pólis / Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053, p. 558, dezembro de 2013.

²¹ O Plano Diretor de Reassentamento e Indenização da DERSA foi elaborado a partir das diretrizes do EIA-RIMA e da política de deslocamentos forçados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, consolidadas na Portaria Operativa 710 do BID. Disponível na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública do TJSP, p. 1393-1472. As diretrizes da política de deslocamentos forçados do BID também orientaram a criação de procedimentos pelo Ministério das Cidades para os casos de deslocamentos gerados pelas obras do PAC. Portaria n. 317 de 18 de julho de 2013 do Ministério das Cidades. Informações disponibilizadas pela DERSA anexadas na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública do TJSP, p. 811 a 869.

²² No documento, foi utilizado o termo “assentamentos subnormais”, atualmente substituído no IBGE para “favelas e comunidades”.

Em 2011, antes mesmo do início das desapropriações e, portanto, das imissões na posse judiciais a favor da DERSA, o trabalho social para remoção das famílias começou a acontecer²³. Favela Parque Taipas, loteamento Parada de Taipas, Jardim Paraná, Jardim Vista Alegre, Jardim Corisco, Jardim Ana Rosa, Vitória Régia, Jardim Damasceno, e Jardim Brasil Novo, em São Paulo; e Jardim dos Cardosos, Vila União I e II, Jardim São João I e II, e Jardim Soberana I e II, em Guarulhos²⁴ foram os bairros atingidos, somando 3871 famílias.²⁵

A pesquisadora Cecília Angileli (2012) acompanhou, com visitas de campo e interlocução com os moradores do Jardim Paraná, assentamento precário no distrito da Brasilândia atingido pelo Trecho Norte do Rodoanel, o início dos processos de remoção, em 2011. As interlocuções trouxeram relatos de diversas situações em que agentes da DERSA e da Prefeitura se aliavam ao mercado imobiliário informal local tanto para pressionar os moradores a sair das casas, aceitando valores baixos de indenização, quanto para desviar valores de indenização. Artifícios como as classificações de risco das casas, ameaças diretas às lideranças locais e suborno eram mobilizados. Moradores denunciaram estas situações por meio da mobilização pacífica “Bandeiras Pretas”, que consistia em pendurar um pedaço de pano preto em frente às casas nas vielas para se opor ao projeto. Parte dos moradores não se opôs, seja porque, diante da situação precária de moradia em que viviam, acreditaram que poderiam garantir um lugar melhor de moradia com a indenização, seja porque tiveram medo de dificultar a relação com os agentes sociais (Angileli, 2012).

O foro de lideranças das comunidades do Jardim Paraná e de Taipas passou a denunciar a condução das remoções e reivindicar alterações nas formas de atendimento habitacional²⁶.

Um dos atendimentos previstos era a indenização das benfeitorias calculadas com base em laudo de avaliação elaborado pela DERSA²⁷. As reivindicações do foro de

²³ Segundo relatos de interlocutores e interlocutoras de campo.

²⁴ Informações apresentadas pela DERSA em reunião com a Defensoria Pública e o Ministério Público, em março de 2013, disponível na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 495 a 502.

²⁵ Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 495 a 502, p. 509 e 765 especificamente sobre as famílias arrendatárias da Fazenda Santa Maria.

²⁶ Informações disponíveis na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 563 a 566.

²⁷ O Plano Diretor de Reassentamento e Indenização da DERSA previu as seguintes formas de atendimento habitacional, que variavam de acordo com a situação das famílias atingidas: (i) acesso sem ônus às famílias a uma unidade habitacional em empreendimento de habitação social construído pela CDHU; (ii) indenização assistida condicionada à compra de imóvel de valor equivalente ao de uma unidade habitacional da CDHU; (iii) indenização das benfeitorias

lideranças pediam a incorporação do terreno no cálculo do valor a ser indenizado e a não indenização dos proprietários registrais quando fosse comprovado o tempo de posse para aquisição originária por meio de usucapião. Demandavam ainda que informações sobre as desapropriações e sobre os estudos fundiários em curso fossem disponibilizadas para que as famílias pudessem intervir nas respectivas ações judiciais.

Uma segunda forma de atendimento era o acesso, sem ônus às famílias, à unidade habitacional em empreendimento da CDHU. As reivindicações pautavam uma política que depois veio a ser conhecida como “chave a chave”: em que as remoções só fossem feitas após a construção e disponibilização das unidades habitacionais. Isso seria uma forma de garantir o atendimento definitivo das famílias e evitar o atendimento provisório por meio do auxílio aluguel, que era insuficiente para cobrir os gastos com moradia em São Paulo. As lideranças denunciavam não haver projeto e qualquer garantia de que as unidades seriam de fato entregues para as famílias, e dentro de um prazo razoável. Com isso, eram obrigadas a optar pela forma de atendimento sem ter informações mínimas que subsidiassem essa escolha, como localização do empreendimento, características da unidade habitacional, andamento da construção e prazo de entrega.

O auxílio aluguel mensal no valor de 480 reais era oferecido como atendimento transitório até que a família tivesse acesso a uma forma de habitação definitiva. As reivindicações demandavam que o valor do auxílio fosse condizente com os preços praticados no mercado de São Paulo e com as diferentes necessidades das famílias. Também solicitavam que a DERSA prestasse as garantias exigidas pelos locadores, cuja exigência muitas vezes inviabilizava a formalização da locação.

Por fim, o foro de lideranças reivindicava que fossem oferecidas outras alternativas de atendimento habitacional, que se adequassem às necessidades das famílias, como a possibilidade de escolha de uma casa para aquisição pela DERSA, ou repasse do valor equivalente à unidade habitacional da CDHU e da soma dos valores de auxílio aluguel previstos a serem pagos até a conclusão da obra; e, ainda, que as famílias pudessem acessar a unidade habitacional sem abrir mão da indenização das benfeitorias.

calculadas com base em laudo de avaliação elaborado pela Dersa; (iv) bônus aluguel, valor correspondente a até 24 parcelas do auxílio aluguel, pagas antecipadamente para famílias que tivessem interesse em se mudar para fora do estado de São Paulo; (v) Enquanto as famílias que eram donas das casas atingidas poderiam optar pelas formas de indenização ou pela unidade habitacional da CDHU, as demais, desde que em situação de vulnerabilidade, receberiam uma unidade da CDHU ou o bônus aluguel (DERSA, 2011).

Diante de um cenário de ausência de diálogo por parte da DERSA, um pedido de suspensão das remoções foi levado à justiça. Uma frente composta pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Instituto Pólis e o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado compuseram essa articulação. A primeira ação proposta não chegou a ter julgamento de mérito por questões processuais. Uma nova Ação Civil Pública foi novamente proposta em 2016 pelo Ministério Público Federal, junto com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo e o Instituto Pólis contra a Dersa e o estado de São Paulo. Até o momento, no entanto, está em fase de conhecimento e não teve efeitos práticos nas ações do estado. As informações sobre o atendimento não foram providenciadas pela CDHU. O entendimento do juiz tem sido de que não há comprovações suficientes de que o atendimento habitacional dos removidos pela DERSA não foi adequado. Em suma, as reivindicações não foram acolhidas pelo judiciário e pelo Estado.

3.2 Passar a régua na história, criar propriedade do zero: as desapropriações

O Programa de Desapropriações se voltou à aquisição dos cerca de dois mil e cem imóveis abrangidos pelo empreendimento, totalizando o investimento estimado de R\$ 494,7 milhões (São Paulo, 2011). A responsabilidade pelas desapropriações foi compartilhada entre a Secretaria de Logística e Transportes - SLT, o Departamento de Estradas de Rodagem - DER e a DERSA, empresa de economia mista Desenvolvimento Rodoviário S.A. (São Paulo, 2011)²⁸. Seriam feitas, em

²⁸ Ao Estado coube, por intermédio da SLT ou do DER, dentre outras atribuições: (i) editar os decretos de utilidade pública abrangendo as áreas necessárias à execução da obra; (ii) coordenar os processos de desapropriação; (iii) autorizar o uso das áreas de sua propriedade necessárias à execução da obra pela DERSA; e (iv) liberar as áreas necessárias às obras, mediante solicitação da DERSA, “de modo que não ocorram retardamentos na sua execução, salvo impedimentos legais, técnicos ou judiciais”. A DERSA, por sua vez, ficou responsável pelas seguintes atribuições, dentre outras: (i) prestar apoio, no âmbito administrativo e judicial, nas desapropriações de imóveis localizados no perímetro objeto do empreendimento, subsidiando material e tecnicamente a execução dos procedimentos; (ii) promover a execução das obras e serviços de engenharia necessários à implantação do empreendimento, por meio da realização de licitação para tal finalidade; (iii) dar preferência à desapropriação amigável; (iv) cadastrar proprietários de áreas a serem desapropriadas, obter a documentação imobiliária necessária e avaliá-la junto ao DER e à PGE; (v) executar por si ou por terceiros a avaliação e negociação dos valores de indenização com os expropriados, segundo os melhores critérios técnicos, e de modo a cumprir o mandamento constitucional do “justo preço”; (vi) fornecer todo o subsídio técnico operacional nos procedimentos de desapropriação em fase amigável ou judicial, inclusive por meio da remuneração de assistentes técnicos; (vii) instruir o processo de desapropriação, no que diz respeito à documentação imobiliária; (viii) providenciar a publicação de editais para conhecimento de terceiros; (ix) promover, por si só ou por intermédio de parceiros, o cadastramento, remoção e reassentamento de famílias ocupantes dos trechos objeto do

regra, desapropriações amigáveis, que significam que os valores dos terrenos seriam negociados diretamente entre a DERSA e os proprietários, com posterior validação e autorização pela PGE. A via judicial seria acionada somente em caso de impossibilidade de acordo com o proprietário, documentação insuficiente ou dúvidas na titularidade do imóvel (Rigon, 2016). Já os casos com áreas formadas por assentamentos precários seriam, em paralelo às desapropriações do terreno, enviados ao programa de reassentamento (Rigon, 2016).

O sucesso da estratégia de aquisição negociada dependia da existência de proprietários conhecidos e devidamente identificados, dispostos a negociar e, também, da compatibilidade entre a situação jurídica e a situação de fato do imóvel. Diante de tais requisitos, as desapropriações amigáveis pressupunham, portanto, a ausência de conflitos de posse e de propriedade do imóvel, além de um alinhamento de interesses entre os respectivos proprietários e o poder público, que, por consequência, resultariam em uma maior agilidade dos processos desapropriatórios feitos pela via administrativa, contribuindo para a rápida resolução jurídico-cartorial desses casos. No entanto, as condições que poderiam propiciar o sucesso das negociações para aquisição dos terrenos não condizem com a formação histórica do território analisado.

As desapropriações tiveram início em 2012, após declaração de utilidade pública da faixa de domínio necessária à implantação do empreendimento²⁹. A irregularidade como regra prevalente nas dinâmicas fundiárias da zona norte de São Paulo levou a uma quantidade irrisória de aquisições amigáveis no universo de desapropriações do trecho norte do Rodoanel³⁰.

De acordo com Rigon (2016, p. 82) “a precariedade das informações contidas nos registros de imóveis, a ausência de dados cadastrais históricos que auxiliassem na

empreendimento. Por fim, dentre outras, as atribuições do DER acordadas foram as seguintes: (i) promover as desapropriações, pagar as indenizações e incorporar as áreas expropriadas ao patrimônio da autarquia; (ii) assinar as escrituras de aquisição dos imóveis objeto da desapropriação; (iii) registrar os bens imóveis desapropriados perante o Oficial de Registro de Imóveis competente, integrando-os ao seu patrimônio. (São Paulo, 2011)

²⁹ Por meio do decreto estadual no 57.930, de 30 de março de 2012. Enviamos solicitação, fundamentada na lei de acesso à informação, para acesso às plantas utilizadas no decreto para delimitar a área, ainda não respondido.

³⁰ Foram identificados 36 casos de desapropriação amigável em um total de 454 desapropriações, conforme dados levantados. A listagem da DERSA disponibilizada na página de transparência do estado de São Paulo continha algumas diferenças em relação à disponibilizada pela PGE por meio de pedido submetido nos termos da Lei de Acesso à Informação. Além disso, notícias de jornais nos levaram a encontrar casos que não estavam em nenhuma das duas listagens. Consideramos, portanto, que os dados apresentados aqui podem ser considerados para análise ordem de grandeza dos processos em curso.

interpretação das informações coletadas, e o consequente confronto de entendimentos entre os envolvidos pelos atos expropriatórios”, bem como, as “disparidades entre as ocupações reais de um território (urbano ou rural) e sua situação formal” foram identificados como principais empecilhos para subsidiar as ações de desapropriação de terrenos pretendidos pelo Estado. Assim, grande parte das aquisições de terra passou a ser feita pela via judicial (Imagem 2). Em determinados casos, a ausência e a imprecisão das informações sobre a dominialidade das áreas foram tão alarmantes que ações judiciais não foram propostas depois que a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo constatou “não existir certeza sobre o que se pretende desapropriar, nem de quem” (Rigon, 2016, p. 75).

Um outro impacto das desapropriações e das remoções foi a alteração das dinâmicas e disputas por terra nas áreas remanescentes à obra, resultando em um ciclo de novos loteamentos precários e ocupações de moradia. São áreas que vêm sendo disputadas ora entre proprietários e grileiros, ora entre proprietários e lideranças populares e agentes locais, ocupadas por famílias de baixa renda e moradores da região de seu entorno que, em grande parte, buscam fugir do ônus do aluguel, em um processo de reorganização dos atores e circuitos urbanos que atravessam, e conformam, este território (Ungaretti; Lacerda; Furtado, 2019; Lacerda, 2023). Apresentamos a seguir um exemplo destas novas dinâmicas fundiárias.

Imagem 2: Desapropriações no entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias. Perímetros elaborados a partir dos cadastros individuais de propriedade e avaliação prévia fornecido pelo Estado de São Paulo nos processos judiciais de desapropriação.



Legenda

□ Desapropriações



250 500 m

Fonte: Elaborado por Damany Santos e Martim Ferraz, dezembro de 2018 e fevereiro de 2024.

3.3 Terreno vago: irresoluções jurídicas, grilagens e desposseções na formação, remoção e nova formação do Jardim Brasil Novo

A formação do bairro Jardim Brasil Novo é representativa da expansão urbana na cidade de São Paulo de meados da década de 1990, baseada na grilagem de terras, loteamentos irregulares feitos por proprietários e outros processos de exploração da terra, mas também em processos coletivos de resistência, ocupação e autoconstrução. Cerca de duas décadas depois de sua formação, retroescavadeiras colocaram parte do bairro abaixo. Tratava-se das obras do Rodoanel Mario Covas, que reinstituíram conflitos no extremo norte da cidade de São Paulo que até então, e a exemplo do bairro Jardim Brasil Novo, onde territórios populares se misturavam com paisagens ainda rurais dos poucos arrendamentos e chácaras que permaneceram com o tempo e com usos industriais e logísticos não substituídos por atividades imobiliárias mais rentáveis.

O início dos trabalhos de construção do último trecho do anel viário de escala metropolitana levou a remoções e demolições de bairros já consolidados e loteamentos irregulares das décadas de 1970, 1980 e 1990. Os altos valores de indenização discutidos nos processos de desapropriação, e a desarticulação dos arranjos de posse e propriedade que conformavam as ocupações dos terrenos abriram espaços de disputa pelos remanescentes da terra e recolocaram proprietários, herdeiros e grileiros em cena. Disputas pela titularidade das áreas se desenrolaram nos processos judiciais de desapropriação, e disputas pela posse dos remanescentes se desenrolaram nos territórios, fazendo com que a desapropriação se constituísse como dispositivo de reestruturação das bordas da cidade.

A área onde Jardim Brasil Novo se localizava era ocupada, entre as décadas de 1980 e 1990, por arrendamentos rurais, formalizados entre a família de proprietários e herdeiros da terra e famílias de trabalhadores rurais que se comprometeram a trabalhar na terra, conforme dados disponíveis no Geosampa, bem como levantados nos processos administrativos de regularização fundiária e judiciais de desapropriação. Até que várias das chácaras nessas bordas da cidade passaram a ser negociadas por dois grileiros, que se beneficiavam da irregularidade fundiária para comprar terras a preços baixos, de forma parcelada, e promover loteamentos irregulares, cujos lotes eram vendidos à população de baixa renda. Essas práticas foram responsáveis pela expansão urbana daquele território. As documentações que visavam comprovar a propriedade nos processos judiciais de desapropriação detalham as transações e transformações da área. No caso do loteamento Jardim Brasil Novo, os grileiros pagaram 10% do

valor total da terra como entrada (R\$ 118.000,00) na formalização do contrato, momento em que passaram a ter a cessão dos direitos sobre a área e em que assumiram os contratos de arrendamento. Se comprometeram a pagar o restante do valor em 21 parcelas - duas parcelas de R\$ 18.000, uma parcela de R\$ 23.000 e vinte parcelas de R\$ 50.510. A família herdeira, por sua vez, se comprometeu em seguir adiante com a regularização registral das áreas para que pudessem ser transferidas em registro para os compradores - o que não aconteceu.

No mesmo dia da compra da cessão de direitos dos terrenos, a dupla de grileiros transferiu esses direitos para a “Cooperativa Habitacional Brasil Novo”, cujo presidente era irmão de um deles. A cooperativa laranja tinha como atividade principal “o assentamento popular em áreas de terra que adquire em condições facilitadas para posterior repasse a seus cooperados, propiciando sua aquisição de forma financiada”. A mobilização de associações e cooperativas laranjas para abertura de loteamentos irregulares foi uma prática recorrente e *modus operandi* na expansão urbana da periferia de São Paulo e, especificamente, da Zona Norte (Victoriano, 2005). Quatro meses depois da compra dos terrenos o assentamento estava aberto e já os lotes resultantes, à venda: por meio da formalização de venda de quotas de cessão de direitos, os compradores se tornavam cooperados mediante o pagamento de R\$ 22.760,00 - uma entrada de R\$ 3.000 e 76 parcelas de R\$ 260,00. Pelo contrato, a cooperativa ficava responsável pela abertura das vias, implantação de guias, sarjetas, galerias de águas pluviais, esgoto, asfaltamento e estrutura para rede elétrica. A escritura pública seria outorgada depois da quitação dos pagamentos e da regularização do desmembramento do lote.

O loteamento, no entanto, estava sendo aberto em área de proteção ambiental, e sem as devidas licenças e autorização. Naquele mesmo ano, a Prefeitura um processo de fiscalização de loteamento irregular, que resultou em uma Ação Civil Pública do Ministério Público para embargar a continuidade do loteamento. Nesse contexto, os grileiros interromperam, de um lado, os pagamentos da cessão de direitos dos terrenos à família proprietária - rompendo com a cadeia sucessória de direitos que chegava até os moradores -, e, de outro lado, paralisam as obras de infraestrutura no assentamento. O contrato de cessão de direitos passou a ser objeto de uma longa disputa judicial que terminou com a sua rescisão.

Os moradores, que passaram a ser ameaçados de remoção, decidiram permanecer naquele bairro onde já haviam se enraizado. Como narra Emicida (2022):

Quando me mudei para o extremo norte da Zona Norte de São Paulo, o bairro Jardim Brasil Novo, que fica entre a serra da Cantareira e a rodovia Fernão Dias (...), era um lugar tão ao norte da cidade que meus colegas faziam piada dizendo que eu poderia me considerar morador da Zona Sul

de Minas Gerais, tamanha a distância. Havia na região apenas seis casas. Todas elas de famílias pobres, vindas de alguma outra margem distante da mancha urbana produzida pela densidade populacional paulistana.

Pouco mais de um ano depois, já com mais algumas casas, fomos expulsos pelo poder público sem destino certo. Embora todos estivessem ainda pagando por seus terrenos, descobrimos que na verdade a empresa que apresentava o loteamento, com planta urbanística, lotes igualmente divididos, quadras amplas etc., na verdade não era proprietária do terreno. Estávamos em meio a uma maracutaia que misturava grilagem, roubo de terras e esquema de pirâmide, com todas as economias de uma vida comprometidas. (...)

Um ano depois, os moradores entraram em contato uns com os outros e chegaram ao consenso de que precisavam resistir a tamanha injustiça. Decidiram sair das casas de parentes onde foram amontoados às pressas e ocupar o local pelo qual haviam pago com o dinheiro de toda uma vida. Agora, sem orçamento para casas de alvenaria, lajes, etc., um mutirão conseguiu madeirites e telhas para todos, e centenas de barracos ocuparam aquela colina no pé da serra". (Emicida, 2022, p. 11 e 12)

Em 2004, o Plano Diretor de São Paulo reconheceu aquele território popular como zona especial de interesse social, o que significa que deve ser destinada para garantir a permanência da população moradora com melhorias na qualidade de vida. Nesse contexto, o processo de fiscalização foi transformado, pela Prefeitura, em processo de regularização fundiária.

* * *

"Terreno vago". Essa foi a descrição dos dois terrenos de 32.906,74 m² e 25.734,16 m² do bairro Jardim Brasil Novo nos laudos de avaliação elaborados, um mês antes do início dos respectivos processos judiciais de desapropriação para implantação do trecho norte do Rodoanel Mário Covas em 2014. Os terrenos vagos foram avaliados em um pouco mais de 5 milhões e 600 mil reais, e de 4 milhões e 300 mil reais, respectivamente. Para que pudessem ser considerados "vagos", os laudos foram feitos considerando apenas a terra nua, quando as benfeitorias não existiam mais: as fotos que acompanham os laudos mostravam entulhos de casas completamente demolidas.

Antes da avaliação dos terrenos e do início dos processos de desapropriação, a DERSA formalizou um termo de compromisso com cada uma das famílias em que concordavam com os termos da remoção: renunciavam à titularidade dos terrenos, concordavam com a desocupação das casas, se comprometiam, ainda, a encontrar um imóvel "em local seguro" para moradia. Foi assim que, em dezembro de 2013, ao menos 511 moradores desocuparam suas casas no Jardim Brasil Novo.

Ao mesmo tempo em que os termos de compromisso eram formalizados com as famílias ocupantes, a entrada nos terrenos pela DERSA também era negociada com os proprietários - a família herdeira dos terrenos. Foi formalizado um termo de renúncia ao pagamento de indenização por benfeitorias no qual listavam uma série de documentos comprobatórios da titularidade - transcrições e matrículas, levantamentos topográficos e um processo de usucapião - e manifestaram concordância com a imissão na posse pela DERSA.

A titularidade, no entanto, nunca foi regularizada por meio do inventário e do registro das escrituras, o que inviabilizava a desapropriação amigável. Nos processos judiciais de desapropriação, ao menos quatro cenários distintos de configurações de propriedade se colocaram.

O DER defendeu uma visão estrita da relação de propriedade: é proprietário quem tem o nome registrado na transcrição ou na matrícula do imóvel. Saber quais títulos correspondiam aos terrenos em desapropriação exigiu exaustivas buscas e estudos de domínio. Em relação a uma das áreas, chegaram a duas ramificações das famílias dos antigos proprietários. Uma dessas ramificações, por sua vez, levou a dois nomes de herdeiros cujos CPFs haviam sido cancelados na Receita Federal, indicando óbito. Sendo as informações consideradas inconclusivas, foi feita a citação desses herdeiros por edital³¹.

A segunda ramificação levava a outros herdeiros, que também tinham ido a óbito, mas, desta vez, seus sucessores se manifestaram no processo, a família Farias Canciano, moradores da zona oeste de São Paulo. Ao longo do processo, tentaram comprovar que eram os únicos herdeiros do processo porque seus antecessores haviam feito uma permuta com a outra ramificação da família. No entanto, não conseguiram demonstrar que os documentos que lhes conferiam titularidade se referiam, de fato, sobre as áreas em desapropriação. Ademais, não haviam concluído todos os atos necessários à transferência de titularidade, em especial, o registro da permuta na matrícula, o que impediu com que fossem reconhecidos como titulares da área no processo. Foram eles, no entanto, que haviam concordado com a imissão na posse "amigável" do terreno pela DERSA, que os reconheceu, fora do processo, como titulares da área.

³¹ O Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 256, a citação por edital quando o citando é desconhecido ou incerto ou quando o lugar em que se encontrar for ignorado, incerto ou inacessível.

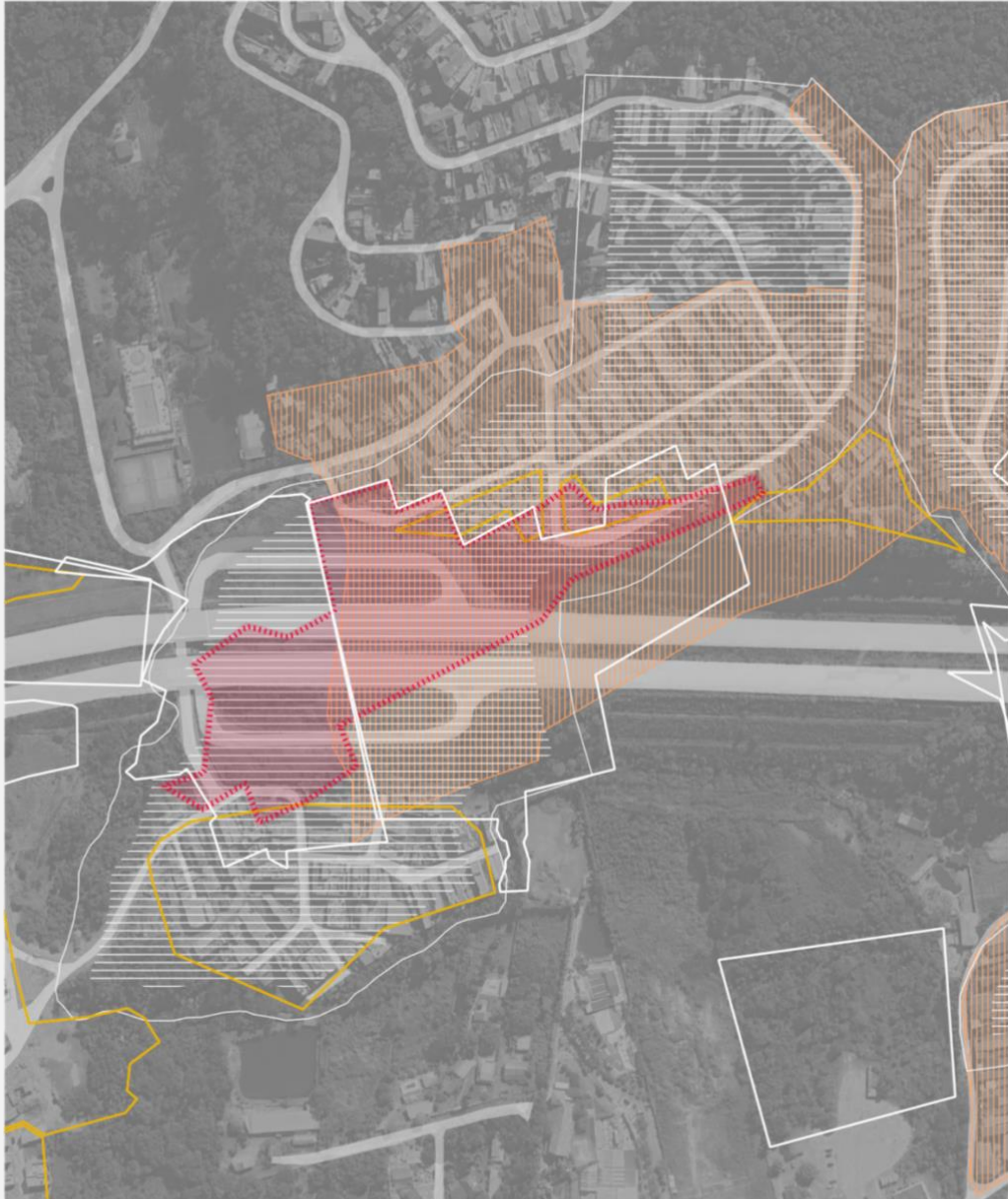
A dupla de grileiros, com o contrato de compra dos direitos sobre os terrenos, passou a reivindicar a indenização.

Por fim, as famílias moradoras do bairro, que já tinham tido suas casas derrubadas, passaram a também reivindicar os direitos sobre os terrenos, pleiteando a indenização no processo judicial. A forma como foi pleiteada, no entanto, pareceu menos uma de tomada de consciência de direitos coletiva e mais uma ação coordenada por um advogado, que defendeu todos os moradores de maneira individual, provavelmente interessado em uma porcentagem da indenização. Em setembro de 2019, foi proferida sentença em um dos processos. Embora não tenham faltado disputas em torno da posse e da propriedade no processo judicial, a juíza entendeu que não cabe à ação de desapropriação definir discussão sobre propriedade real e posse do imóvel, questões que deveriam ser discutidas em outras ações. A indenização final foi definida em R\$ 7.046.978,00.³² No curso da presente pesquisa, não foi proferida sentença no outro processo judicial que incide sobre a outra parcela da área. No entanto, os dois herdeiros não encontrados foram os únicos reconhecidos como proprietários legítimos da área.

Os perímetros envolvidos nesses processos e as transformações engendradas pelas desapropriações descritas estão retratados na Imagem 3 a seguir.

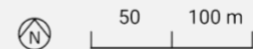
³² Dados dos processos judiciais de desapropriação n. 1042535-74.2014.8.26.0053 e n. 1042584-18.2014.8.26.0053.

Imagem 3: Transformações na configuração socioterritorial no Jardim Brasil Novo. Processo de regularização de loteamento irregular, demarcação de Zona Especial de Interesse Social - 1, perímetro desapropriado, remoções e novas ocupações e loteamentos.



Legenda

- Remoções
- Novas ocupações e loteamentos
- Loteamentos irregulares
- Desapropriações
- ZEIS-1 (2014)



Fontes: Geosampa, Geosampa, processo judicial de desapropriação e trabalho de campo da equipe do LabCidade FAUUSP. Elaborado por Martim Ferraz, fevereiro de 2024.

* * *

Em maio de 2017, apenas um ano depois da imissão na posse judicial, mas quase quatro anos depois da imissão na posse amigável, o DER informou uma mudança na faixa de domínio e do projeto executivo, com redução da área a ser desapropriada. O novo cadastro individual de propriedade, elaborado pela DERSA em dezembro de 2016 e anexado ao processo para descrever a área necessária à obra, tem imagens que mostram que parte da área em desapropriação havia sido ocupada (imagem 4).

Imagem 4 – Residência em bairro popular construído em área em desapropriação



Fonte: cadastro individual de propriedade da DERSA, dezembro de 2016, processo judicial n. 1042535-74.2014.8.26.0053, p. 1748-1760.

A foto dessa casa é só um pequeno retrato do que estava acontecendo em toda a área remanescente: a abertura de mais um loteamento irregular por João Alberto. A indefinição sobre o traçado e, portanto, sobre os perímetros que estão em desapropriação abriu novas frentes de expansão para velhos atores que estavam em cena.

Até então, as áreas ainda estavam ocupadas por duas famílias que ainda mantinham os arrendamentos rurais. Uma das famílias havia vendido partes pequenas da área, mas mantinha, mesmo assim, as atividades rurais. A situação dos arrendamentos era bastante confusa desde que os direitos sobre a área tinham sido transferidos para João Alberto e Manuel Sá, e passou a ter mais uma camada de indefinição com as desapropriações que atingiram os imóveis: parte dos

arrendamentos foi loteada e se tornou um bairro popular; outra parte foi desapropriada e passou a dar lugar às obras do Rodoanel; a titularidade e as fronteiras desses arrendamentos mudaram diversas vezes.

A família Farias Canciano entrou com dois processos de reintegração de posse para impedir movimentações de terras identificadas em dezembro de 2014 nas áreas remanescentes da desapropriação. No entanto, dada a velocidade com que o loteamento avançava, e o pulsante mercado popular que se instaurava ali, os processos não tiveram nenhum efeito em impedir o crescimento do bairro popular.

O loteador João Alberto desde o fim da década de 1990 não parecia estar envolvido em novos loteamentos na região. No entanto, desde o final de 2014, se envolveu na abertura de novos loteamentos, o que indica que as obras do Rodoanel impulsionaram essa nova rodada de expansão do mercado imobiliário e de conflitos que se instaurou.

Em um dos arrendamentos, João Alberto negociou por R\$ 250.000,00 a entrada no terreno com a família arrendatária - que acabou sendo denunciada e prestando depoimento em inquérito policial, em que confirmou a transação, e informou só ter recebido R\$ 50.000,00 do valor total negociado. No outro arrendamento, João Alberto não teve sucesso na negociação, o que, no relato da família arrendatária, não o impediu de adentrar na área.

Em 2015, o mesmo loteador passou a realizar uma série de compra e venda de lotes. Os contratos, no entanto, eram datados do ano de 2002, uma estratégia fraudulenta adotada por ele para que os contratos ficassem com data anterior à rescisão judicial da compra do terreno. Os lotes tinham 100 m² e eram vendidos por R\$ 35.000,00 ou R\$ 40.000,00.

Nos processos judiciais, não havia dúvidas quanto à abertura de loteamento irregular, mas o oficial de justiça não conseguia encontrar endereço exato para citar as famílias: “o número da rua indicada é um loteamento inteiro”. A família proprietária passou adotar, então, a mesma estratégia que havia adotado no loteamento Jardim Brasil Novo: passou a negociar individualmente com cada uma das famílias ocupantes a cessão do direito dos lotes. Nesses contratos, as famílias declaravam estar cientes que o João Alberto tinha aberto o loteamento de maneira irregular, e se comprometiam a pagar R\$ 15.000,00 à família Farias Canciano que, por sua vez, se comprometiam a não apresentar contestação em eventual futuro processo de usucapião da área. Os contratos eram, então, homologados no processo judicial.

Os processos de reintegração não evitaram a continuidade das atividades dos loteadores, que continuavam a atuar enquanto os processos se desenrolavam - por sinal, os loteadores em nenhum momento foram sequer citados nos processos de reintegração de posse. Na prática, os processos acabaram virando um instrumento de validação dos negócios imobiliários que estavam acontecendo, por meio da homologação do acordo entre ocupantes e da família Farias Canciano - que, no fim das contas, podem ter inclusive se beneficiado com a valorização da terra em decorrência da passagem da gleba rural para lote urbano. Ou seja, nessa situação, as reintegrações de posse criam propriedades e as valorizam.

Quando foi feita a primeira denúncia, havia movimentação de terra com alguns lotes sendo construídos (imagem 5). Ao fim do processo, havia um bairro praticamente consolidado, com cerca de 70 casas ou conjuntos de quitinetes construídos e ruas asfaltadas (imagem 6).

Imagens 5 e 6 – Antes (março de 2015) e depois (março de 2018) da construção do loteamento na Rua Piacá.



Fonte: processo judicial de desapropriação.

Ao mesmo tempo em que o bairro crescia no remanescente de desapropriação, também cresceu na área que estava sendo desapropriada - parte dela que, agora, o DER queria desistir de desapropriar (imagens 7 e 8).

Imagens 7 e 8: Antes e depois da expansão do loteamento na área objeto de pedido de desistência de desapropriação pelo DER.



Fonte: processo judicial de desapropriação n. 1042535-74.2014.8.26.0053, p. 2352-2360.

Até o momento, não houve definição, na desapropriação, sobre a devolução ou não desta área.

Considerações finais

O percurso da desapropriação no Brasil demonstra que as principais transformações na arquitetura do instrumento se deram em contextos de reformas urbanas e de expansão da infraestrutura, mediando interesses do capital imobiliário com os interesses da classe proprietária, e em prejuízo dos direitos dos indivíduos que efetivamente ocupam os territórios.

Se a desapropriação é considerada um instrumento poderoso por intervir na propriedade, particularmente em um país como o Brasil, marcado pela informalidade fundiária e por formas não proprietárias de ocupação e apropriação da terra, ela também se mostra essencial para viabilizar a disponibilização de terras de interesse do complexo imobiliário-financeiro em locais onde essas outras formas de ocupação predominam. A desapropriação, nesses casos, serve como forma de apagamento, extinção e destruição de formas de vida e de ocupação que não se enquadram no modelo proprietário, compreendido como o modelo hegemônico. Por outro lado, os mesmos processos de desapropriação são também responsáveis por constituir novas fronteiras de ocupação, que muitas vezes oferecem alternativas de moradia, precárias e irregulares, para aqueles que foram expulsos ou removidos pelos próprios processos de desapropriação.

No extremo norte de São Paulo, as desapropriações para a implantação do Rodoanel mostraram, por um lado, como proprietários registrados nas matrículas e transcrições foram chamados aos processos e premiados com indenizações, ainda que não exercessem a posse dos terrenos. Já os moradores e ocupantes, ainda que já tivessem cumprido os requisitos para reconhecimento da propriedade por usucapião, conforme diz a legislação brasileira, não foram considerados como tal, tendo as desapropriações legitimado as remoções com atendimento habitacional sempre adiado e sem correspondência às necessidades das famílias atingidas.

Além de passarem a régua e “limparem” o território e seu registro cartorial de ocupações e indeterminações, as desapropriações no extremo norte da Capital criaram também, nas margens e remanescentes da grande obra viária, áreas com novas camadas de indeterminação. Essas áreas passaram a ser objeto de novas disputas entre proprietários, grileiros, moradores, lideranças populares e agenciadores locais, originando novos loteamentos irregulares e ocupações através de diferentes arranjos e organizações. As desapropriações, assim, não só levaram ao acirramento dos conflitos fundiários do extremo norte de São Paulo, como reinstituíram um novo ciclo de remoção-reocupação-remoção que caracteriza a transitoriedade permanente de territórios populares (Lacerda *et al.*, 2019; Ungaretti *et al.*, 2020; Lacerda *et al.*, 2021; Lacerda, 2022).

Essas estratégias de remoção e liberação da terra viabilizadas por meio da desapropriação combinada com outras ações do Estado compõem a lógica da *terra nullius*, que atualiza formas de despossessão colonial por meio do apagamento e extinção dos vínculos territoriais e formas de vida e territórios populares. Os moradores são afastados das decisões sobre o destino do território onde vivem, ao mesmo tempo em que não se enquadram nas métricas e lógicas proprietárias protegidas e promovidas pelo Estado.

Por meio da lógica da *terra nullius* os padrões de segregação urbana da cidade são atualizados. Os proprietários registrais, moradores de regiões consolidadas da cidade, bairros mais brancos e ricos, como o quadrante Sudoeste da capital paulistana, são indenizados, enquanto ocupantes de territórios populares, com menor renda e mais negros, são expulsos, alavancando terras para o avanço do complexo imobiliário-financeiro, ou para a viabilização de condições de infraestrutura necessárias à produção e reprodução do capital, em um processo contínuo de acumulação por despossessão. Esse processo também pode ser lido como uma atualização contemporânea da expansão do empreendimento colonial, por meio da destruição criativa baseada em processos de contínua desterritorialização, assimilação e eliminação de populações (Wolfe, 2016; Speed, 2017; Poets, 2021).

Na medida em que a ação do Estado passa a interferir nas relações fundiárias que estavam presentes no momento da desapropriação, esta desencadeia uma série de conflitos possessórios e cria uma nova camada de indefinições, que ora favorece a ocorrência de novas ocupações, ou sua permanência, ora contribui para a reprodução do quadro de insegurança da posse.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. *Em busca de acordo com ruralistas, votação de relatório da MP 700 volta a ser adiada*. Brasília: Senado Notícias, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/28/em-busca-de-acordo-com-ruralistas-votacao-de-relatorio-da-mp-700-volta-a-ser-adiado>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- ANGILELI, Cecília Maria de Moraes Machado. *Chão*. São Paulo: Doutorado em Paisagem e Ambiente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.16.2012.tde-30082012-092124>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. *Ministério do Império: Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembléia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1833 pelo Respectivo Ministro e Secretario do Estado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1833.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso: 12 mar. 2024.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória n. 700, de 4 de dezembro de 2015*. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-700-15.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013*. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. *Medida Provisória n. 619, de 06 de junho de 2013 (convertida em lei)*. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários [...]. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv619.htm. Acesso em: 18 mar. 2024.

CANTISANO, Pedro Jimenez. “Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 401-420, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942016000200005>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CANTISANO. “Políticas urbanas, conflitos sociais e direito de propriedade no Brasil da virada do século XX”. In: UNGARETTI, Débora; LESSA, Marília Rolemberg; COUTINHO, Diogo R. *et al. Propriedades em Transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 17-40. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/propriedades-em->

transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil_9788580393279. Acesso em: 12 mar. 2024.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. “Extrato de convênio”. *Diário Oficial Empresarial*, São Paulo, v. 121, n. 140, p. 55, 28 de julho de 2011.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CONSÓRCIO JGP – PRIME. *EIA – Estudo de Impacto Ambiental*. São Paulo, 2010.

CREDENDIO, José Ernesto. “Novo traçado do Rodoanel afetará zona norte”. *Folha de S.Paulo*, 28 de abril de 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2804200901.htm>. Acesso em: 17 mar. 2024.

DERSA. “Solicitação de manifestação de interesse”. *Diário Oficial Empresarial*, 22 de julho de 2011, v. 121, n. 136, p. 52.

DERSA. “Comunicado”. *Diário Oficial Empresarial*, 18 de abril de 2019, v. 129, n. 73, p. 184. São Paulo: Imprensa Oficial; Governo do Estado de São Paulo, 2019a. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f18%2fpag_0184_1cad2717b1ec4b743a05686283c0246f.pdf&pagina=184&data=18/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100184. Acesso em: 18 mar. 2024.

DERSA. (2019b). “Extrato de termo”. *Diário Oficial Empresarial*, 9 de maio de 2019, v. 129, n. 86, p. 30. São Paulo: Imprensa Oficial; Governo do Estado de São Paulo, 2019b. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fmaio%2f09%2fpag_0030_027739c2b714dc1c232dc6caadf3de35.pdf&pagina=30&data=09/05/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100030. Acesso em: 18 mar. 2024.

DERSA. *Mapas: trecho norte*. São Paulo: Dersa; Governo do estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br/empreendimentos/rodoanel-norte/mapas>. Acesso em: 18 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Editora Forense, 2016.

DODSWORTH, Henrique de Toledo. “A Avenida Presidente Vargas. Aspectos urbanísticos, jurídicos, financeiros e administrativos de sua realização”. *Revista da Procuradoria Geral do Distrito Federal*, n. 5, 1955. Disponível em: <https://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/421839>. Acesso em: 12 mar. 2024.

EMICIDA. Prefácio. In: ROLNIK, Raquel. *São Paulo: o planejamento da desigualdade*. São Paulo: Fósforo Editora, 2022, p. 9-20.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera. “Desafios para o planejamento financeiro das intervenções públicas: o caso da abertura da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, DF”. In: XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Cidade, Arquitetura e Urbanismo: visões e revisões do século XX, São Carlos, 2016. *Anais...* São Carlos: IAU-USP, 2016. s.p. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/42.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. *Revista História*, São Paulo, v.120, p. 153-162, 1989. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GRANDI, Guilherme. Transportes e planos de viação no Brasil imperial. *Revista USP*, n. 132, p. 101-124, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/196265/180956>. Acesso em: 12 mar. 2024.

HERLING, Tereza. *A Floresta em São Paulo, a cidade na Cantareira: Fronteiras em transformação*. São Paulo: Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo, 2002.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. *Rodoanel Mário Covas: atores, arenas e processos*. São Paulo: Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

LACERDA, Larissa Gdynia. *A produção do espaço em ato: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista*. São Paulo: Doutorado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2022.

LACERDA, Larissa Gdynia; UNGARETTI, Débora; FURTADO, Martim Ferraz; SANTORO, Paula Freire. Periferias contemporâneas: territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana. In: XVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Tempos em/de transformação – utopias, Natal, 2019. *Anais Enanpur*. Disponível em: <https://anpur.org.br/enanpur-xviii/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

LACERDA, Larissa Gdynia; UNGARETTI, Débora; MOREIRA, Fernanda Accioly. Estado e Informalidade Urbana: as Transformações Socioterritoriais no Extremo Norte da Metrópole Paulistana. In: COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flávio

Marques; UNGARETTI, Débora; MIOLA, Iagê Z.; FERRANDO, Tomaso. (Orgs.). *Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*. 1. ed. São Paulo: Editora Blucher, 2021, v. 2, p. 55-80.

LEME, Maria Cristina da Silva. *ReVisão do Plano de Avenidas*. São Paulo: Doutorado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1990.

MAIA, Francisco Prestes. *Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo/Cayeiras/Rio de Janeiro: Prefeitura de São Paulo/Companhia Melhoramentos de São Paulo, 1930.

MEDAUAR, Odete. *Destinação dos bens expropriados*. São Paulo: Editora Max Limonad Ltda, 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NIEBUHR, Karlin Olbertz. *Desapropriação: dimensão histórico-jurídica da utilidade social da propriedade no Brasil*. São Paulo: Doutorado em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2022.tde-02022023-203229>. Acesso em: 12 mar. 2024.

POETS, Desirée. Settler colonialism and/in (urban) Brazil: black and indigenous resistances to the logic of elimination. In: *Settler Colonial Studies*, v. 11, n. 3, p. 271-291, 2021

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana*. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2017.

RAZÕES DO MINISTRO de justiça justificando o decreto que regulou as desapropriações por utilidade pública. *Folha da Manhã*, São Paulo, 26 de junho de 1941, p. 3.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*. Grandes obras e urbanização. Volume I (1800-1889). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010a.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*. Grandes obras e urbanização. Volume II (1889-1930). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010b.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*. Grandes obras e urbanização. Volume III (1930-2000). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010c.

RIGON, Aline. *Cadastrros técnicos para fins de desapropriação: o caso do Rodoanel Mario Covas Trecho Norte*. São Paulo/Guarulhos/Arujá. 2012-2015. São Paulo: Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2016.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo: o planejamento da desigualdade*. São Paulo: Fósforo Editora, 2022.

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

SÃO PAULO (Estado). 2011a. Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo por intermédio da Secretaria de Logística e Transportes e do Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A. estabelecendo diretrizes e atividades correlatas para a implantação do empreendimento rodoviário “Rodoanel Norte”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 28 de dezembro de 2011.

SEABRA, Odete. *Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder: O Processo de Valorização dos Rios e das Várzeas do Tietê e do Pinheiros*. São Paulo: Ed Travessa, 2015 [1987].

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

SPEED, Shannon. Structures of Settler Capitalism in Abya Yala. In: *American Quarterly*, v. 69, n. 4, p. 783-790, dec. 2017.

UNGARETTI, D.; LACERDA, L.; FURTADO, M. “Periferias contemporâneas: Territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana. In: *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: Anpur, 2019.

UNGARETTI, Débora; MOREIRA, Fernanda Accioly; LACERDA, Larissa; RIBAMAR, Thamiris. Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo. In: MOREIRA, Fernanda Accioly; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (orgs.). *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão*. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo: FAUUSP, 2020. pp. 327-364. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOjI16Cw/view>. Acesso em: 12 mar. 2024.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp. 1999.

WAKEFIELD, Edward Gibbon (Ed.). *A view of the Art of Colonization, with present reference to the British Empire; in letters between a statesman and a colonist*. Kitchener: Batoche Books, 2001 [1849].

WHITAKER, Firmino Antônio da Silva. *Desapropriação (Estado de São Paulo)*. 2. ed. São Paulo: Seção de Obras d'o Estado de São Paulo, 1924.

WOLFE, Patrick. *Traces of history: elementary structures of race*. London / New York: Verso, 2016.

Sobre as autoras

Débora Grama Ungaretti

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; revisão e edição.

Raquel Rolnik

Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contribuição de autoria: Conceituação; Obtenção de financiamento; Metodologia; Validação; Visualização de dados; Escrita – revisão e edição.

Nota

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processos nº 2019/09049-9 e 2022/14614-0