

ARMADILHA DA COLONIALIDADE: DESAPROPRIAÇÃO COMO DESPOSSESSÃO NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HABITACIONAIS (SESSÃO TEMÁTICA)¹

Débora Ungaretti

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | debora.ungaretti@alumni.usp.br

Raquel Rolnik

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | raquelrolnik@usp.br

Sessão Temática 13: Colonialidade do saber urbano e regional

Resumo: A desapropriação tem sido historicamente apresentada como uma forma de intervenção do Estado na propriedade necessária para a implementação de políticas sociais e infraestrutura pública, entendida então como um confronto ou limite do poder e autonomia da propriedade, na direção do cumprimento de sua função social. Este artigo demonstra como a desapropriação é mobilizada para remover formas não proprietárias de ocupação, reintroduzindo a terra no mercado e nos circuitos financeiros de valorização. Baseia-se em pesquisa realizada entre 2018 e 2024 no Observatório de Remoções, analisando o caso da implementação da Parceria Público-Privada Habitacional em Campos Elíseos, no Centro de São Paulo. A PPP habitacional provocou o desmantelamento de um dos últimos territórios populares no centro da cidade. Expulsou moradores usando como justificativa a necessidade de proporcionar habitação de interesse social, reproduzindo e atualizando padrões históricos de despossessão racial e de classe. Neste caso, como em outros, a desapropriação reproduz o paradigma de *terra nullius* da dominação colonial em contextos urbanos contemporâneos.

Palavras-chave: Desapropriação; despossessão; parcerias público-privadas; habitação; colonialidade.

THE COLONIALITY TRAP: EXPROPRIATION AS DISPOSSESSION IN HOUSING PÚBLICO-PRIVATE PARTNERSHIPS

Abstract: Expropriation has historically been presented as a form of state intervention in private property necessary for the implementation of social policies and public infrastructure. As such, it is often read as confronting or limiting the power and autonomy of private property in the direction of its social function. This article demonstrates how expropriation is also used as an instrument to displace non-proprietary forms of land occupation, reintroducing land into financialized real estate markets. It is based on research undertaken between 2018 and 2024 analysing the case of Campos Elíseos Housing Public-Private Partnership (PPP) in São Paulo, carried out within the Evictions Observatory, a research network which maps and monitors evictions in Sao Paulo. The housing PPP provoked the dismantling of one of the city's last popular territories located downtown. It displaced residents and destroyed territories using as its justification the need to provide affordable housing, reproducing and updating historical patterns of racial and class dispossession. In this case, as in others, expropriation reproduces the terra nullius paradigm of colonial domination in contemporary urban settings.

Keywords: Expropriation; dispossession; public private partnerships; housing; coloniality.

LA TRAMPA DE LA COLONIALIDAD: EXPROPIACIÓN COMO DESPOJO EN LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE VIVIENDA

Resumen: La expropiación ha sido históricamente presentada como una forma de intervención del Estado en la propiedad para la implementación de políticas sociales e infraestructura pública, entendida como un enfrentamiento o límite al poder y autonomía de la propiedad en dirección al cumplimiento de su función social. Este artículo demuestra cómo la expropiación es movilizada para eliminar formas no propietarias de ocupación, reintroduciendo la tierra en los circuitos financieros de valorización. Se basa en una investigación realizada entre 2018 y 2024 en el Observatorio de Remociones, analizando el caso de la implementación de la Asociación Público-Privada Habitacional en Campos Elíseos, en el centro de São Paulo. La PPP habitacional provocó el desmantelamiento de uno de los últimos territorios populares en el centro de la ciudad. Expulsó a los habitantes utilizando como justificación la necesidad de proporcionar vivienda accesible, reproduciendo y actualizando patrones históricos de despojo racial y de clase. En este caso, como en otros, la expropiación reproduce el paradigma de terra nullius de la dominación colonial en contextos urbanos contemporáneos.

Palabras clave: Expropiación; despojo; asociaciones público-privadas; vivienda; colonialidad.

INTRODUÇÃO

A desapropriação foi historicamente institucionalizada e mobilizada em diferentes países como um meio necessário de intervenção do Estado para a implementação de políticas sociais e infraestrutura pública (Azuela & Herrera-Martín, 2009; Azuela et al., 2009). O termo desapropriação refere-se, neste artigo, ao seu sentido técnico-jurídico, ou seja, um instrumento estatal empregado na aquisição compulsória de propriedade, mas situado historicamente, ou seja, em sua forma moderna. De acordo com Azuela e Herrera-Martín, a aquisição compulsória, desapropriação, domínio eminente, ou simplesmente “tomada”, são nomes diferentes para o mesmo instituto jurídico: “o que permite aos estados adquirir bens contra a vontade do seu proprietário para cumprir algum propósito de interesse geral” (2009, p. 337). Este é o entendimento geral da desapropriação presente na literatura e práticas jurídicas. Ao situar a desapropriação historicamente, mobilizamos a lente da teoria crítica, considerando como marco a instituição da propriedade moderna como “um regime racial de despossessão” (Porter e Kelly, 2023, p. 827). Quando mobilizada para intervir em territórios populares, como é o caso aqui analisado, tecidos urbanos historicamente constituídos por populações negras e não proprietárias, a desapropriação atualiza a operação colonial de despossessão.

Na transição para a emancipação política do Brasil, as primeiras formulações do que veio a ser a desapropriação visavam proteger a posse da terra concedida em regime de sesmarias e a propriedade de pessoas escravizadas, garantindo a manutenção do *status quo* da elite latifundiária. No Império e na República, se consolidou como um poderoso instrumento de expansão territorial a partir da implementação das ferrovias, favorecendo especialmente a apropriação de terras devolutas para a produção cafeeira no sudoeste do país, combinada com as políticas de imigração europeia que visavam o embranquecimento da população.

Nos anos 1930, o sistema europeu de Estado de bem-estar social e o *New Deal* nos Estados Unidos influenciaram o projeto nacional-desenvolvimentista da era Getúlio Vargas no Brasil, impulsionando a defesa de intervenções públicas na economia. A habitação social, a saúde pública e a educação estavam entre as políticas sociais implementadas (Bonduki et al., 2001; Rezende, 2012; Marcuse, 1986, 1995; Ball et al., 1989), mas também a expansão do modelo rodoviário por meio de planos de avenidas e rodovias (Reis Filho, 2010). Neste contexto, várias reformas legais procuraram reforçar o instrumento de desapropriação como uma das principais formas de intervenção pública que, por um lado, poderia reverter os efeitos perversos dos altos níveis de concentração da propriedade da terra (Rezende, 2012) e, por outro, garantir celeridade à expansão das rodovias (Maia, 1930).

Nesse momento, se consolidou a interpretação bastante difundida de que a desapropriação, especialmente quando vinculada à produção de habitação social, confronta a propriedade privada, embora, tanto no passado como no presente, a desapropriação continue sendo mobilizada como um instrumento de despossessão contra assentamentos populares e formas não proprietárias de ocupação da terra (Harvey, 2003; Cantisano, 2016, 2022). É o

que pretendemos demonstrar a partir do processo de reestruturação urbana em Campos Elíseos, assim como em dois dos seus bairros contíguos, Luz e Santa Ifigênia. Localizados no centro de São Paulo, estão entre os bairros mais antigos da cidade e os últimos no Centro ainda ocupados por uma população de baixa renda e não branca (IBGE, 2010; São Paulo, 2014a; Mendonça et al., 2021). Desde a década de 1980, o campo de batalha em torno do seu destino resultou na demolição de quadras inteiras antes ocupadas por formas de morar não proprietárias, ocupações, pensões, favelas e outras formas de apropriação popular. Neste artigo, descreveremos como remoções, interdições de edifícios e demolições foram promovidos pelos governos do Estado e da cidade de São Paulo, de forma a assegurar o progresso de um projeto de reestruturação urbana violento e excludente, num local em que, por várias razões, o mercado imobiliário corporativo não tinha sido previamente capaz de capturar, apesar de várias tentativas (Miranda et al., 2019; Petrella, 2023). A intervenção mais recente foi a implementação de uma parceria público-privada (PPP) habitacional. Este programa, anunciado pelos seus promotores como uma iniciativa habitacional de interesse social depois de décadas de reivindicações e resistência contra projetos de remoção por parte dos ocupantes, de coletivos e movimentos de moradia, tem, de fato, promovido o processo mais radical de despossessão.

As desapropriações tiveram um papel crucial neste processo, uma vez que permitiram aos ultrapassar a contradição entre a realidade da ocupação da terra, marcada por diferentes formas de posse direta e indireta exercidas pelos ocupantes, locatários e posseiros (Mendonça et al., 2017; Santos & Guerreiro, 2020) e títulos de propriedade registrada, gerando nova propriedade, com liquidez. Paralelamente aos processos judiciais, estratégias autoritárias foram adotadas pelo governo para permitir a expulsão de todos os que viviam nas quadras, identificando a eles e suas práticas como criminosas, e assim, não apenas abstrata, mas materialmente, obrigando-os a deixar a área livre para ser transferida para o parceiro privado envolvido na PPP. Em casos como este, a desapropriação mobiliza a propriedade em detrimento de toda a história preexistente de ocupação naquele território popular, reproduzindo práticas de dominação colonial de *terra nullius* no cenário urbano contemporâneo, argumento que será desenvolvido neste artigo (Bhandar, 2015; Porter, 2017; Yiftachel, 2017).

A descrição e análise do conflito que acompanhamos em Campos Elíseos, empreendida neste artigo, leva-nos à conclusão de que, apesar de aparentemente defender o interesse comum contra a propriedade privada, a desapropriação é, na verdade, uma armadilha da colonialidade. Em vez de confrontar as “paisagens voltadas para a renda” (Rolnik, 2019a, p. 21), a desapropriação promove o modelo de uso da terra baseado na propriedade, reforçando a hegemonia do modelo da propriedade privada em detrimento de outras formas de apropriação de terra e do espaço urbano. Nesse sentido, perpetua e renova estratégias utilizadas para impedir que grupos pobres, em grande parte não brancos, de manter ou alcançar o acesso à terra. Para reforçar este argumento, pretendemos analisar duas dimensões da lógica colonialista enraizada nas desapropriações no âmbito do modelo de PPP

habitacional aqui considerado: a promoção de *terra nullius* pela criação da terra vazia abstrata - que legitima a criação de terras vazias reais através das remoções (Bhandar, 2015, 2018; Porter, 2017; Yiftachel, 2017; Keenan, 2019); e a criação de novas propriedades excludentes mobilizando a legitimidade de políticas habitacionais anunciadas como inclusivas (Blomley, 2003a; Rolnik, 2019a; Fawaz, 2016; Blatman-Thomas & Porter, 2018).

MATERIAIS E MÉTODOS

Compomos o Observatório de Remoções (OR), uma rede de pesquisa que monitora remoções e ameaças de remoção na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Durante mais de uma década, o OR identificou, mapeou e analisou ameaças e remoções de pessoas e coletivos na RMSP, procurando compreender e influenciar a dinâmica dos projetos urbanos e políticas que levam a esses processos. O Observatório de Remoções mobiliza duas principais metodologias engajadas na produção de evidências contra o Estado através do envolvimento ativo em redes sociotécnicas (SANTOS, 2024) e na construção de metodologias engajadas de pesquisa para a justiça habitacional (Roy & Rolnik, 2020). Na escala metropolitana, mapeia e monitora ameaças e remoções de forma colaborativa (Marino et al., 2019). Na escala local, faz pesquisa engajada a partir do “Observando de Perto”, em uma estreita interação com moradores e redes em territórios ameaçados de remoção (Miranda et al., 2019; Marinho et al., 2019; Santos, 2024). Entre os métodos e técnicas qualitativos específicos que englobam o Observando de Perto, estão visitas de campo, entrevistas, análise de dados sobre projetos e políticas a partir de documentos públicos, como documentos licitatórios, leis e decretos.

Este artigo resulta de pesquisas realizadas entre 2018 e 2024 pelas autoras, que têm experiência nas áreas do direito, políticas habitacionais e estudos urbanos. Durante esse período, acompanharam e se envolveram na resistência de centenas de pessoas em Campos Elíseos que resistiram contra a PPP habitacional denominada Casa Paulista, contribuindo diretamente na construção do mapeamento colaborativo de remoções e ameaças de remoção associadas a este projeto. O envolvimento próximo ao conflito e a análise de processos judiciais de desapropriação², bem como a elaboração de análises críticas do projeto subsidiaram as estratégias de incidência e resistência. A interlocução com representantes do Ministério Público e da Defesa Pública do Estado de São Paulo subsidiou a sua atuação no judiciário, visando garantir o direito das famílias ocupantes.

Uma reconstituição desse conflito foi realizada a partir dos seguintes materiais: (1) análise de projetos de reestruturação urbana destinados a serem implementados na região desde 1980 com base em referências bibliográficas e documentos públicos relacionados a cada projeto; (2) dados produzidos pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz³ (2018) no âmbito da formulação participativa de um contra projeto, o “Campos Elíseos Vivo”; (3) notas e relatórios de pesquisa de campo; (4) análise de 40 processos de desapropriações; (5) mapas das desapropriações e dos decretos de utilidade pública e interesse social. Os principais conceitos mobilizados neste

artigo foram extraídos das teorias decolonial, pós-colonial e contra colonial nos campos do direito, do planejamento urbano e da sociologia.

ESTRATÉGIAS DE APAGAMENTO DE UM TERRITÓRIO POPULAR

Pelo menos desde os anos 80, Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, três bairros contíguos no centro de São Paulo, Brasil, são descritos pelas prefeituras como áreas vazias, perigosas e degradadas que precisam de “revitalização” (Feldman, 2017; Frúgoli Jr., H., e Spaggiari, E., 2011).

A “revitalização” está associada à ideia de, por um lado, transformar um determinado território para atrair capital imobiliário, e, por outro, remover os ocupantes e eliminar os circuitos populares com os quais estão envolvidos. Descrever um território como vazio, perigoso e degradado resulta de uma visão mercantilizada do futuro da cidade, em que o terreno deve ser reintroduzido no circuito financeiro e acomodado naquilo que é considerado uma forma adequada de habitar e viver. A utopia da revitalização é representada numa imagem que retrata a circulação do capital e das classes altas e médias num bairro limpo, elegante e branco, reforçando assim o processo de branqueamento da cidade através do setor imobiliário (Mendonça et al., 2021; Lees et al. 2008). A imagem foi traduzida para o conceito de “paisagens para a renda” de Raquel Rolnik, referindo-se às paisagens urbanas formadas por “torres corporativas brilhantes e espelhadas, hotéis de bandeira internacional, shopping centers, museus, centros de convenções” para gerar rentabilidade dos capitais “da nuvem eletrônica de fluxos financeiros” que aterrissam nas diferentes cidades do mundo, na expressão de um novo poder colonial nas cidades (2019a, p. 21).

Desde o início do século XX, as mansões construídas para acomodar as elites do café no final do século XIX, que marcaram o nascimento do bairro Campos Elíseos, começaram a ser abandonadas e a abrigar diferentes atividades e grupos sociais. As remoções decorrentes do Plano de Avenidas do Prestes Maia, na década de 1940, resultaram em diferentes formas de apropriação dos bairros pelos removidos. Na década de 1950, a instalação casas de jogos e meretrício que haviam sido reprimidas no Bom Retiro fizeram com que essas práticas, bem outras que as acompanham como bares e restaurantes, cinemas adultos e boates, e hotéis, se deslocassem para os bairros da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, que passaram a ser identificados como “Boca do Lixo” (Calil & Marino, 2024). Por fim, a construção e posterior demolição de um terminal rodoviário interestadual foi decisiva para intensificar o processo de popularização da área (Branquinho, 2007; Rolnik, 2022). O terminal, construído no início dos anos 60, levou ao aumento da poluição sonora, do ar e da circulação de veículos, além da circulação de milhares de pessoas. Os recém-chegados, tanto migrantes como imigrantes, reforçaram o comércio popular, bem como os hotéis e pensões, transformando a região num dos poucos bairros não brancos do centro de São Paulo. No entanto, algumas delas foram fechadas quando o terminal rodoviário foi desativado em 1982, levando a novas formas de apropriação popular do território, sob a forma de ocupações, cortiços ou pensões (Santos &

Guerreiro, 2020, p. 302) que intensificaram o abandono da área pelas elites brancas e classes médias. Tal processo teve um papel central na representação do centro de São Paulo como vazio e degradado.

Em 1986, a ideia de um projeto de reestruturação urbana foi lançada pela Prefeitura de São Paulo, que promoveria a edificação de torres residenciais e de escritórios. Bem equipada com transportes públicos e infraestruturas, a justificativa do projeto era promover o adensamento populacional desta região, identificada como vazia e degradada. Santa Ifigênia seria o primeiro bairro a ser transformado (Coppola, 2017). Pela primeira vez, utilizou-se a representação destes três bairros como “degradados” e “vazios” para propor uma solução de tábula rasa, ou seja, de substituição total do tecido urbanístico e social.

O projeto seria posto em prática através de desapropriações, demolições e reconstruções, financiadas pela venda de direitos de construção. Esperava-se que os custos de desapropriação seriam absorvidos por empresas privadas, enquanto a Prefeitura interviria declarando a “utilidade pública” da área (Serapião, 2007; Branquinho, 2007). Uma declaração de utilidade pública em relação aos 200 mil metros quadrados de Santa Ifigênia pelo governo municipal⁴ assinalou o início deste empreendimento (Figura 1). No entanto, esta medida foi logo contestada pela mobilização social, que pressionou o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo [CONDEPHAAT] a abrir um processo de conservação envolvendo edifícios históricos na Santa Ifigênia, desafiando as desapropriações (Figura 1).

O processo que se seguiu⁵, resultante de diferentes fontes de pressão política, tornou impossível a realização do projeto de reurbanização proposto pelo executivo municipal (Branquinho, 2007). O projeto foi revogado em 1991, durante a administração municipal de Luiza Erundina.

Apesar de não ter sido implementado, este projeto de reestruturação urbana antecipou a tendência dos que se seguiram. Duas décadas depois, em 2009, a ideia de desapropriação privada para a reestruturação urbana foi novamente proposta, desta vez articulada por meio de uma nova ferramenta urbanística: a concessão urbanística Nova Luz. Proposta pelo Plano Diretor de São Paulo de 2002, a concessão urbanística introduziu uma novidade na legislação brasileira: o instrumento proposto permitiria aos empresários imobiliários desapropriar terrenos urbanizados em nome do governo.⁶ Inspirado por experiências internacionais, o modelo de concessão foi defendido como uma forma de possibilitar uma forma jurídica de estilo brasileiro para a implementação de projetos de regeneração urbana minimizando o gasto de recursos públicos. A concessionária seria compensada pelos lucros imobiliários derivados da exploração comercial dos terrenos e edifícios a serem construídos na área no futuro, e não apenas através de fundos públicos.⁷

O projeto foi nomeado Nova Luz em referência à histórica Estação da Luz, inaugurada em 1867, um dos símbolos do projeto triunfante da elite dos proprietários de terras da cidade, relacionada à produção de café, industrialização e ao poder financeiro (Feldman, 2017; Tunalí, 2021).

Naquele momento, os discursos sobre degradação e vazios urbanos haviam ganhado novos contornos. Na década de 1990, uma cena aberta de consumo de substâncias entorpecentes se instalou na área, ocupando as ruínas de imóveis abandonados, em especial do terminal rodoviário, que havia sido desapropriado e demolido para dar lugar a um Teatro de Ópera e Dança jamais construído. A presença desta cena, especialmente após a entrada do *crack* na cidade, foi mobilizada pelos meios de comunicação e pelos agentes do governo, que renomearam a área como “Cracolândia”.⁸ A luta contra o tráfico e o consumo de drogas foi então convertida na principal justificativa para a intervenção na área (Gatti, 2015a; 2015b).

Acabar com a Cracolândia se tornou a principal estratégia para justificar a necessidade de desocupar a área, reduzindo as complexidades das vidas daqueles que viviam nas ruas, ocupações e pensões do bairro, e estereotipando-as como vidas “criminosas” (Frúgoli Jr & Spaggiari, 2011). Essa estigmatização é racializada: de acordo com um estudo elaborado pela Universidade Federal de São Paulo em 2019, 45,8% das pessoas em cenário aberto de uso e consumo de drogas eram pardas, enquanto 30,8% eram negras (Madruge, 2019), uma maioria significativa (76,6%) das pessoas envolvidas neste cenário. Houve também uma maior proporção de população negra nesses bairros do que em outros da área. De acordo com o censo demográfico brasileiro, a percentagem de população negra que vive nesses três bairros era de 40 e 43% em 2010, enquanto nos outros bairros centrais, a população branca constitui

a grande maioria, acima de 85% da população (IBGE, 2010; São Paulo, 2014a). Dados mais recentes confirmam esta tendência (Mendonça et al., 2021).

A identificação de Campos Elíseos como Cracolândia não foi o único artefato para criminalizar o território. A criminalização de formas de morar não-proprietárias preparou o terreno para diversas políticas de intervenção do Estado na área implementadas de forma combinada.

As ocupações, pensões e cortiços foram historicamente estratégias de moradia e sobrevivência presentes nos bairros da Luz, da Santa Ifigênia e dos Campos Elíseos. Desde a década de 1990, movimentos sociais de moradia começaram a ocupar edifícios vazios como forma de pressionar os governos a implementar políticas de habitação social no centro da cidade, defendendo a reabilitação de imóveis em moradia adequada para quem vive no Centro em condições precárias (Santos & Guerreiro, 2020; Rolnik, 2022). A proposta política presente nessas reivindicações é a de que, para evitar a expansão de assentamentos irregulares e precários nas periferias - modo predominante de produção habitacional para a população de baixa renda em São Paulo desde a década de 1940 -, as políticas devem promover a provisão de habitação social no centro da cidade, ocupando e reformando os edifícios vazios.

A criminalização dessas formas de morar passou a se operacionalizar através de uma estratégia que consistia em combinar operações policiais, autos de fiscalização e lacração administrativa de imóveis, desapropriações e demolições, resultando em picos de violações de direitos que coincidem com o avanço de projetos de reestruturação urbana (Observatório de Remoções, 2017). Voltados a atrair capital imobiliário-financeiro, esses projetos de reestruturação urbana combinavam, também, políticas de isenção fiscal e incentivos urbanísticos para o mercado.

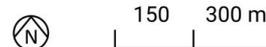
Entre 2005 e 2009, uma sequência de decretos do governo municipal e estadual declarou de utilidade pública para desapropriação áreas da Santa Ifigênia e dos Campos Elíseos, algumas das quais foram efetivamente desapropriadas (Figura 2).

Figura 2. Demolições no âmbito do projeto Nova Luz



Legenda

- DUP municipal n. 48.349/2007 Nova Luz (ampliação de área)
- A. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) Sede da GCM (2018)
- B. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) (destinação alterada PPP Habitacional, 2021)
- C. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) (Teatro de Contêiner Mungunzá, 2016)
- D. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) ocupação precária
- E. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) PPP Habitacional Residencial Gusmões (2019)
- DUP estadual n. 52.555/2007 Teatro de Dança (destinação alterada PPP Habitacional Casa Paulista)
- DUP estadual n. 52.557/2007 Centro Paula Souza e ETEC Nova Luz / Santa Ifigênia
- DUP estadual n. 55.294/2009 Corpo de Bombeiros (destinação alterada PPP Habitacional Casa Paulista)



Fonte: Decreto municipal de utilidade pública n. 48.349/2007, decretos estaduais de utilidade pública n. 52.555/2007, 52.557/2007, 55.294/2009, Gatti (2025), visitas de campo. Elaborado pelas autoras.

Apesar diversificadas ações do Estado voltadas para a desocupação da área, o projeto Nova Luz não foi adiante. Uma ampla articulação de resistência ao projeto incluiu moradores, comerciantes da Santa Ifigênia, urbanistas e movimentos sociais urbanos. A moradia e a participação social foram temas fundamentais mobilizados através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Gatti, 2015a; 2015b).

As ZEIS são uma tipologia de zoneamento criadas em resposta às demandas dos movimentos sociais no contexto do período de transição democrática (1985-1988) depois de duas décadas de ditadura militar (1964-1985), em que uma cidadania insurgente emergiu nas periferias articulada como reivindicações por direitos e pelo reconhecimento do direito à cidade, apesar das formas “imperfeitas” de posse (Holston, 2009). Um conjunto de novos instrumentos foram instituídos a partir dos planos diretores buscando enfrentar a natureza excludente do planejamento. Formulações como as ZEIS, que visavam assegurar a segurança na posse e permanência de ocupantes de baixa renda em territórios bem localizados e a participação social na tomada de decisões sobre intervenções nesses territórios, tornaram-se instrumentos importantes nas mãos dos moradores que resistem contra as remoções. Desde 2002, as áreas das ZEIS-3 foram delimitadas nos Planos Diretores de São Paulo para determinar essas garantias em territórios populares localizados em regiões da cidade equipadas com infraestrutura. Dentro destas áreas, qualquer projeto de intervenção ou revitalização urbana deve ser formulado, discutido e aprovado por um Conselho Gestor das ZEIS, local e participativo, composto por representantes da sociedade civil eleitos pelos moradores das áreas afetadas pela intervenção. Deve ser garantida a possibilidade de permanência dos moradores dessas áreas, embora outros usos, como equipamentos públicos, infraestruturas e empreendimentos de habitação de interesse social também possam ser construídos.

Nos bairros da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, as ZEIS foram estrategicamente mobilizadas como instrumento de luta e resistência por moradores de pensões e cortiços contra a expulsão.⁹ Em 2012, o projeto Nova Luz foi suspenso pela justiça após a Defensoria Pública demonstrar a falta de participação social e desrespeito às ZEIS em seu processo de formulação.¹⁰ Apesar de a decisão ter sido posteriormente derrubada, esta e outras estratégias de resistência impuseram inúmeros obstáculos à realização do projeto, que foi posteriormente abandonado com a troca de gestão municipal, demonstrando que as formas persistentes de resistência, o centro de São Paulo “nunca esteve vazio” (Santos & Guerreiro, 2020, p. 302). Ainda que o projeto tenha sido barrado, a mobilização da representação abstrata do vazio já tinha interferido de fato na área, gerando vazios de fato e abrindo espaço para a “revitalização”: nessa fase, no entanto, a prefeitura e o governo do estado já tinham desapropriado e demolido ao menos cinco quadras inteiras.

Após a derrota do projeto Nova Luz, a PPP foi o próximo mecanismo utilizado para o mesmo propósito de “revitalizar” através da despossessão. Uma PPP de habitação parecia ideal para

este fim, uma vez que o movimento em torno das ZEIS e o direito à habitação eram os pilares da resistência aos projetos anteriores.

Em seu estrito, as PPPs referem-se a duas modalidades contratuais, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, instituídas no Brasil em 2004.¹¹ Visavam complementar lacunas relativas às garantias contratuais e possibilidade de concessões envolvendo implantação e gestão de infraestrutura estatal nas legislações de parcerias¹² - em seu sentido amplo (Sundfeld, 2007). Quando aplicada a projetos de reestruturação urbana, seu modelo econômico e financeiro envolve várias formas de remuneração à concessionária, de modo a, em tese, reduzir os fundos públicos necessários para a sua realização. Na prática, como veremos, significa a expansão da fronteira da mercantilização do espaço.

A produção de habitações com recursos públicos através da PPP representa uma fase mais recente de um processo que liga as finanças ao mercado imobiliário na América Latina: é uma nova fronteira de expansão financeira na cidade, mobilizando o discurso dos direitos sociais para promover a despossessão (Rolnik et al., 2022).

Com base nas possibilidades de maximizar os ganhos financeiros para os investidores privados ao longo do tempo, apesar de ser anunciada como uma política habitacional de interesse social, a PPP foi concebida de tal forma que impede que a população removida viva lá. A PPP habitacional Casa Paulista promovida pelo governo do Estado, implementada com a cooperação da Prefeitura, envolve a produção de equipamentos públicos, infraestrutura e unidades habitacionais, de acordo com projeto definido pela concessionária conjuntamente com o poder público, bem como a administração desses equipamentos por 20 anos (São Paulo, 2014b). As formas de remuneração à concessionária incluem pagamentos mensais derivados de fundos públicos; disponibilização de terras públicas (parte das quais foram adquiridas através da desapropriação) para serem utilizadas na construção de equipamentos públicos e empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado; lucros da venda das unidades habitacionais resultantes; e rendimentos provenientes do aluguel de espaços comerciais construídos no âmbito do projeto. Sustentada pela legitimidade do interesse público da habitação social, viabilizou um projeto de reestruturação urbana mais amplo (Ungaretti et al., 2021).

Mais uma vez, houve resistência. Uma rede de moradores, movimentos, coletivos e entidades, o Fórum Aberto Mundaréu da Luz se mobilizou contra as remoções e o projeto da PPP, formulou um contra projeto para a área, o Campos Elíseos Vivo (Fórum Aberto Mundaréu da Luz, 2018), promoveu mobilizações de rua, acionou a Defensoria Pública e o Ministério Público, que propuseram ações administrativas e judiciais em defesa da participação social e da permanência desse tecido urbano (Miranda et al., 2019). A formulação do contra projeto pelas entidades e coletivos, com a participação da população afetada, foi uma arena de experimentação e de planejamento contra-hegemônico. Nos bairros centrais da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, as ações tomadas por coletivos e movimentos antiproibicionistas da sociedade civil também se concentraram em pressionar por políticas voltadas para o

cuidado dos consumidores de drogas e de outros desabrigados, e em oposição às políticas de segurança pública existentes baseadas na sua criminalização (Santos, 2021).

Apesar destes esforços, a prefeitura e o governo colocaram em prática uma série de estratégias violentas que acabaram por desocupar duas quadras onde o projeto está agora sendo implementado. Ações repressivas contra mercados ilícitos, fiscalizações nos imóveis para promover o seu fechamento, lacração de edifícios e demolições realizadas em nome da segurança dos moradores, desapropriações judiciais e remoções administrativas estavam entre estas estratégias (Santos, 2021; 2024).

As desapropriações desempenharam um papel central em pôr um fim nas disputas e tomar aquelas quadras, criando um ponto de não retorno em relação às remoções e demolições (Figura 3).

Nas desapropriações, o interesse social da intervenção e o conteúdo do projeto da PPP habitacional não é submetido a qualquer controle judicial. Os processos de desapropriação concentram-se na discussão do valor de indenização, não sendo posta em análise a legalidade das intervenções a serem realizadas. Ainda que o desrespeito à legislação urbanística e, especialmente, às ZEIS, tenha sido suscitado pelo Ministério Público nos processos, os tribunais não permitiram mudança do curso final do processo.¹³ A autorização judicial da imissão na posse transformou as remoções e demolições em fato consumado.

A trajetória de Sirlene, descrita por Abramowicz, Ungaretti e Saad (2024) é representativa da violência das sucessivas remoções que transformaram o bairro de Campos Elíseos. Moradora do bairro há mais de 30 anos, em 2013 teve que deixar a ocupação em que morava por conta da demolição da quadra para dar lugar ao Complexo Cultural Nova Luz, projeto do Governo do Estado nunca implementado, dando lugar, posteriormente, à PPP Habitacional Casa Paulista. O auxílio aluguel que recebeu como forma de atendimento habitacional temporário, alugou um apartamento no bairro, onde ficou por pouco tempo já que o auxílio foi posteriormente cortado. Em 2018, teve que desocupar o pequeno comércio de onde tirava sustento por conta da demolição de uma outra quadra para dar lugar ao Hospital da Mulher, implantado pelo Governo do Estado. Sirlene nunca recebeu atendimento habitacional definitivo por conta das sucessivas remoções e despejos que passou.

As quadras que foram demolidas para construção da PPP Habitacional eram ocupadas por pensões e ocupações, como a de Sirlene. Parte dos moradores moravam de aluguel, portanto, e outra parte, não tinha que arcar com esse custo porque o imóvel era ocupado. Apesar da diversidade de arranjos, a maioria das famílias (97%) recebiam até 3 salários mínimos, sendo que um terço delas recebiam até 1 salário mínimo e comprometiam 68% da renda com aluguel (Fórum Aberto Mundaréu da Luz, 2018). Situada na Cracolândia, parte das pensões eram alugadas por hora ou dia, sendo uma alternativa de descanso e abrigo para parcela da população em situação de rua que não tinha como se comprometer com aluguéis mensais. Também era expressiva a presença de pequenos comércios, a maioria dos quais locatários ou sublocatários instalados há mais de 10 anos no bairro (Ibidem).

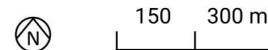
Ao incidir sobre esse tecido urbano, as desapropriações realizaram operações de abstração ao ignorar a ocupação de fato no território e mobilizar a propriedade registrária nos processos judiciais. A trajetória da desapropriação do antigo Hotel Londrina é representativa dessa operação. Ali funcionava uma pensão onde moravam cerca de 70 famílias. No âmbito do processo judicial, no entanto, o esforço foi de identificar os herdeiros dos antigos proprietários, três imigrantes portugueses que haviam falecido. Enquanto as famílias moradoras do antigo Hotel Londrina não foram chamadas ao processo judicial, os herdeiros foram localizados nas cidades do Porto e de Braga, em Portugal, onde moravam, e chamados a se manifestar no processo. A desocupação do imóvel se deu de maneira extrajudicial, uma estratégia da prefeitura para poder noticiar no processo que o imóvel se encontrava vazio e que a imissão na posse poderia ser formalizada. Assim, foram criadas novas propriedades naquela quadra, independentemente das configurações territoriais preexistentes, apagando, por meio de abstrações que legitimam o emprego da violência, o passado do bairro e transferindo terras para o setor privado através da PPP.

Figura 3. Declarações de utilidade pública, de interesse público e áreas desapropriadas por PPPs nas regiões de Campos Eliseos e Santa Ifigênia



Legenda

-  B. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) (destinação alterada PPP Habitacional, 2021)
-  E. Desapropriação municipal na Nova Luz (2007) PPP Habitacional Residencial Gusmões (2019)
-  DUP estadual n. 52.555/2007 Teatro de Dança (destinação alterada PPP Habitacional Casa Paulista)
-  DUP estadual n. 55.294/2009 Corpo de Bombeiros (destinação alterada PPP Habitacional Casa Paulista)
-  DUP estadual n. 59.217/2013 PPP Complexos Hospitalares Hospital da Mulher (2022)
-  DIS estadual n. 59.273/2013 PPP Habitacional Casa Paulista (revogado)
-  DIS municipal n. 57.879/2017 PPP Habitacional Casa Paulista
-  Perímetro de Abrangência do Terminal Princesa Isabel PPP dos Terminais Noroeste (2021)



Fontes: Decretos de utilidade pública e de interesse público n. 52.555/2007, 55.294/2009, 59.217/2013 (revogado), 59.273/2013, 57.879/2017.

Apesar do "interesse público" declarado em produzir habitação de interesse social, o acesso às unidades habitacionais resultantes excluiu os moradores da área.

A implementação da PPP Habitacional nas quadras dos Campos Elíseos foi delineada na PPP Casa Paulista (São Paulo, 2014b) e nas diretrizes de intervenção elaboradas pela Secretaria Municipal de Habitação em 2018 (Município de São Paulo, 2018). Elaborados sem participação social, os documentos não levaram em conta o tecido urbano que formava aquelas quadras, tampouco as regras municipais para as ZEIS-3 definidas pelo Plano Diretor, ou as propostas do contra projeto participativo Campos Elíseos Vivo Elaborado pela sociedade civil organizada em rede em torno do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, o Campos Elíseos Vivo contou com a participação dos moradores, levando em conta suas formas de morar e necessidades de vida (Fórum Aberto Mundaréu da Luz, 2018).

As formas de atendimento previstas na PPP Habitacional tornaram impossível que a população moradora tivesse acesso às unidades habitacionais resultantes.¹⁴ A primeira barreira estava relacionada aos critérios utilizados para acesso às unidades residenciais: trabalhar no centro e morar na periferia, o que excluía automaticamente os moradores que viviam nessas quadras e tinham sido expulsos antes da demolição. A segunda barreira estava relacionada à faixa de renda atendida pela PPP habitacional na seleção das famílias beneficiárias, que não correspondia à renda de uma parte significativa das famílias que foram removidas dessas quadras: um terço delas tinha renda familiar mensal de menos de um salário mínimo (Fórum Aberto Mundaréu da Luz, 2018); em contraste, o projeto habitacional não ofereceu unidades às famílias que recebiam menos de 1 salário mínimo. Uma terceira barreira estava associada aos procedimentos para acesso ao financiamento para a aquisição de unidades habitacionais: a extensa documentação necessária, bem como uma rigorosa análise de crédito para aqueles que procuram a qualificação inviabilizaram a aprovação das famílias que tinham conseguido chegar até essa parte da seleção (Santos et al., 2022; Santos & Santos, 2024).

Como sugerido acima, a PPP habitacional constitui uma tecnologia que perpetua as divisões de raça e classe, dividindo e classificando populações de acordo com fatores de risco que reproduzem hierarquização racial e controle social a partir de componentes sociotécnicos que escondem a natureza da dominação (Blatman e Sisson, 2019).

Baseada na legitimidade de proporcionar habitação de interesse social e através da promoção de um modelo de propriedade unifamiliar, a desapropriação e a PPP habitacional intervieram materialmente em todos os outros conjuntos de relações anteriormente existentes em Campos Elíseos. Criando novas propriedades e reafirmando a hegemonia da propriedade privada, atualizaram os mecanismos de dominação territorial que historicamente foram mobilizados sob formas coloniais de apropriação.

COLONIALISMO, COLONIALIDADE E DESAPROPRIAÇÃO: ATUALIZAÇÃO DE *TERRA NULLIUS* NA CONTEMPORANEIDADE

No período colonial, a hierarquização racial de pessoas e culturas que ocupavam a terra conquistada por colonizadores europeus foi sustentada pela ideia de que a terra não estava efetivamente ou devidamente ocupada. *Terra nullius* refere-se a este conjunto de práticas, conceitos, doutrinas e racionalidades mobilizadas para justificar o poder de decretar um determinado território como suscetível de ser tomado. Como sugere Porter (2017), independentemente do nome dado à doutrina e das justificativas legais mobilizadas, é fato que legitimaram a despossessão.

Embora essas noções tenham sido inauguradas durante o período de expansão colonial, seus impactos e hegemonia vão muito além do colonialismo, sendo continuamente reproduzidos e atualizados. A colonialidade, assim, corresponde a formas contemporâneas de dominação que reproduzem e atualizam as relações coloniais de dominação, construídas sobre a noção moderna e hierarquizada de raça e sobre formas de controle capitalista do trabalho, aplicadas nas Américas desde a ocupação europeia do continente no século XV (Quijano, 2000; 2007). Aqui, estamos especificamente interessadas em pensar sobre a colonialidade em termos da sua relação com a terra e a produção do espaço urbano, ou seja, com os modos de viver e ocupar o espaço na cidade. Os debates contemporâneos em torno das racionalidades de *terra nullius* parecem potentes para este propósito.

Durante a colonização no Brasil e na América Latina, a despossessão de terras se direcionou tanto a populações indígenas que tiveram as terras invadidas (Speed, 2017), quanto a populações negras, que tiveram o acesso à terra impedido (Poets, 2021). A emancipação política do estado brasileiro inaugurou estruturas capitalistas de dominação moldadas por estas lógicas coloniais de despossessão, extração e eliminação (Speed, 2017; Gott, 2007; Poets, 2021).

O novo regime de terras instituído em 1850 inviabilizou o acesso formal à terra pela população negra e indígena, instituindo como única possibilidade de acesso à terra reconhecida a privatização de terras “devolutas” por meio da compra. Terras devolutas foram instituídas a partir da atualização do roubo de terras indígenas ao considerar todas as terras do território brasileiro não “efetivamente” ocupadas como terras públicas. Com o acesso a posse da terra formalmente impedido, a questão fundiária para negros e indígenas foi sempre tratada como “questão policial” (Campos, 2005, p. 43). A brutalidade do impedimento do acesso à terra foi captada por Ribeiro (1996):

(...) os ex-escravos abandonavam as fazendas em que labutavam, ganhavam as estradas em busca de terrenos baldios em que pudessem acampar para viverem como se estivessem nos quilombos, plantando milho e mandioca para comer. (...) cada vez que acampavam, os fazendeiros vizinhos organizavam e convocaram forças policiais para expulsá-los, uma vez que

toda a terra era possuída e, saindo de uma fazenda, se caía fatalmente em outra. (Ribeiro, 1996, p. 221, como citado em Campos, 2005, pp. 42-43).

O processo resultou no deslocamento em massa da população negra recém liberta para as cidades, ocupando espaços de trabalho e quilombos periurbanos (Campos, 2005). A urbanização brasileira durante o século XX baseou-se em dois padrões de ocupação. Por um lado, a concepção, implementação e proteção de bairros ricos e brancos (Rolnik, 2022, Brito et al., 2023). Por outro, o estado permanente de indefinição e ameaças de remoção, tanto em assentamentos autoconstruídos localizados nas periferias urbanas, como em territórios nas áreas centrais abandonados pelas elites brancas e pela classe média, em que pensões e ocupações se constituíram como alternativas de moradia das populações mais pobres (Kowarick, 1979; Maricato, 1979; Rolnik, 1997, 2022; Ribeiro, 2020). Estes territórios foram constantemente sujeitos a remoções, não tendo o direito de ser reconhecidos como parte integrante da cidade (Rolnik, 1997, 2022). Os instrumentos e a linguagem do planejamento urbano foram cruciais para definir as fronteiras deste modelo de urbanização excludente, que reproduziu hierarquizações raciais na constituição das cidades brasileiras (Rolnik, 2019b).

Se por um lado as áreas centrais encortçadas não são exclusivamente negras ou indígenas, até por conta do contínuo projeto de embranquecimento da população, a reestruturação urbana impulsiona processos de embranquecimento desses bairros, criando espaços de exclusividade branca, como descrito por Brito, Mendonça e Rolnik (2023). Nesse contexto, a transitoriedade permanente, conceito proposto por Raquel Rolnik (2015) para se referir à permanente ameaça de remoção a que são submetidos esses territórios encortçados, ocupações, favelas e comunidades, pode ser lida a partir da chave conceitual da colonialidade, ou seja, como um processo de desterritorialização contínua em benefício da branquitude.

Nesse contexto, a desapropriação se constitui como um instrumento de despossessão permanente. Garante a remoção sem qualquer forma de reconhecimento das formas não proprietárias de ocupação e garante o fato consumado do apagamento das existências anteriores. Blatman e Sisson argumentam que as políticas habitacionais e urbanas “têm sido sempre profundamente sobrepostas na reprodução dos regimes raciais de propriedade” (2023, p. 8).

A profunda associação entre a despossessão e processos de reestruturação urbana contemporânea pode ser considerada como uma forma de *urbs nullius*. Este conceito, proposto por Coulthard (2014, p. 176), refere-se a práticas de planejamento que reformulam racionalidades de *terra nullius* na produção do espaço urbano contemporâneo, pela “transformação persistente e beligerante das cidades em espaços colonizados e purificados” (Blatman-Thomas & Porter, 2018, p. 33). Coulthard enfatiza como a defesa de melhorias ou, podemos mencionar, revitalização, no espaço urbano está alinhada à lógica proprietária lockeana. Essa racionalidade fundamenta a realização de projetos de reestruturação urbana

que tratam territórios indígenas - e podemos acrescentar no caso brasileiro, territórios negros - como espaços urbanos vazios e destituídos de soberania (2014, p. 175):

Independentemente destes efeitos violentos, gentrificadores frequentemente defendem os seus projetos de desenvolvimento urbano como uma “melhoria”, onde terras ou imóveis previamente “desocupados” (pensões, moradias populares, abrigos, pequenos negócios que servem à comunidade, etc.) e vidas (trabalhadoras sexuais, pessoas em situação de rua, trabalhadoras pobres, pessoas com deficiência, usuárias de substâncias entorpecentes, etc.) são tornadas social e economicamente mais produtivas. (...) os espaços nativos na cidade estão sendo tratados como *urbs nullius* - espaço urbano vazio e destituído de soberania indígena. (Coulthard, 2014, p. 175, tradução livre pelas autoras)

Nesse mesmo sentido, Blatman e Sisson (2023) apontam como a fronteira colonial também é recriada em processos de acumulação por despossessão dentro de territórios negros. A “ideologia de melhoria” é mobilizada para deslegitimar as reivindicações ao espaço por populações negras através da lógica proprietária lockeana. Dessa forma, as barreiras à expansão da fronteira imobiliária são “frequentemente superadas através de projetos de reestruturação urbana com demolições e remoções em larga escala promovidos pelo estado”. (2023, p. 10).

A ARMADILHA: DESAPROPRIAÇÃO COMO DESPOSSESSÃO NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HABITACIONAIS

A constante reafirmação da propriedade privada no Brasil historicamente produziu e atualizou lógicas e práticas coloniais traduzidas na racionalidade de *terra nullius*. No contexto contemporâneo, a articulação entre a desapropriação e a PPP habitacional na reestruturação de territórios na área central de São Paulo é representativo de como essa racionalidade se operacionaliza na prática. Se a desapropriação é reiteradamente justificada e defendida como forma de justiça social, nosso argumento é de que pode ser uma armadilha de colonialidade.

No caso da região dos Campos Elíseos, a produção de habitação de interesse social através de PPPs, sustentada pela legitimidade da reivindicação histórica por moradia na área central, permitiu ao governo criar propriedade nova a ser explorada pelo capital imobiliário financeiro. Em conjunto com outras estratégias, promoveu a remoção de territórios de moradia popular. Assim, o paradigma da propriedade privada é atualizado, e a vida na cidade é moldada a este modelo. Imposta por meios violentos, limita e apaga outras formas imaginadas e experimentadas de ocupação (Faaz, 2016; Blomley, 2003b).

O caso de Campos Elíseos é ilustrativo de um processo mais amplo: a falta de propriedade registrada e as diferentes formas de apropriação popular do território constituíam, até então, uma barreira para o complexo imobiliário-financeiro (Aalbers & Fernandez, 2016; Rolnik, 2019b) assumir e transformar um território central muito bem localizado, rodeado por bairros altamente valorizados. As reivindicações de ocupantes e moradores para terem acesso a melhores condições materiais mobilizaram instrumentos e práticas de planejamento “inclusivo” como uma de suas estratégias de resistência contra sucessivos projetos de

reestruturação urbana. Finalmente, a desapropriação – em nome de habitação de interesse social promovida por uma PPP – foi a varinha mágica utilizada para superar tais barreiras.

A PPP habitacional mobilizou assim a produção de habitação para promover um projeto excludente, encontrando brechas para remoção de territórios aos quais a legislação urbanística reconhece o direito à permanência e participação. O interesse público incorporado à “habitação de interesse social” justifica a eliminação de formas de vida e de estar não proprietárias na cidade. O que é classificado como “habitação de interesse social” é baseado num modelo de mercado de produção de habitação concebido para atrair investidores privados e gerar fontes de renda ao longo do tempo. Este modelo não atende às necessidades de quem mora em condições precárias e de outros grupos de desabrigados. O que é denominado “de interesse social” por este modelo é acessível a grupos de classe média baixa, mas exclui aqueles que a habitação e a política urbana estavam supostamente empenhadas em atender.

Nesse contexto, a desapropriação opera em duas dimensões: a hierarquização e o apagamento das paisagens para a vida e a criação de novas propriedades, capazes de apoiar e gerar “paisagens para a renda” (Rolnik, 2019a). A desapropriação foi o mecanismo pelo qual as operações de abstração, atravessadas por hierarquizações de raça e classe, combinadas com ações violentas de remoção e repressão policial, foram capazes de retirar do terreno conflitivo formas não proprietárias de apropriação do território e reintroduzir a terra no mercado financeirizado e titulado. Justificada pela necessidade de proporcionar habitação de interesse social, a PPP produziu um duplo apagamento dos territórios populares anteriormente existentes – materialmente, pondo fim à ocupação real; e de forma abstrata, legitimando o título da propriedade reconhecida no domínio da lei civil positivista, reproduzindo e atualizando o padrão histórico de segregação racial e de classes que caracteriza a cidade de São Paulo. A desapropriação reintroduz a propriedade privada e mercantilizada no mercado imobiliário através da criação de novas propriedades. Como tal, tem um papel estratégico na promoção da expansão do complexo imobiliário-financeiro e do apagamento de territórios num contexto de urbanismo neoliberal, reafirmando o papel do Estado na promoção destas paisagens para a renda (Rolnik, 2019a). A desapropriação atropela e anula todas as outras leis relativas a intervenções na cidade, tornando a remoção inevitável.

Estas estratégias e práticas atualizam a noção de *terra nullius* no presente: a articulação entre propriedade, desapropriação e planejamento opera através da identificação de favelas, comunidades, assentamentos irregulares, ocupações e outros bairros e territórios populares como áreas vazias, degradadas, criminosas, prontas para serem conquistadas e transformadas. A armadilha da colonialidade reside então no fato de a legitimação do interesse público, historicamente relacionada à habitação, ser mobilizada para promover projetos de reestruturação urbana que apagam territórios de vivência, numa articulação entre propriedade e despossessão que reproduz e atualiza práticas comuns de expansão colonial.

A desapropriação funciona como um ponto de articulação entre a eliminação completa das paisagens para a vida e a abertura de uma nova fronteira para o complexo imobiliário-financeiro produzir paisagens para a renda no coração de São Paulo, reafirmando a propriedade como um dos instrumentos mais poderosos de controle territorial.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel; FERNANDEZ, Rodrigo. "Financialization and Housing: between globalization and varieties of capitalism". **Competition and Change**, v. 20, n. 2, 2016, pp. 71-88. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1024529415623916>. Acesso em: 12 mar. 2024.

ALMEIDA, Isadora Marchi; UNGARETTI, Débora; SANTORO, Paula F.; CASTRO, Ulisses Alves de Castro PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik, & Paula F. Santoro (Orgs.). **Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão**. Relatório bianual - Observatório de Remoções - 2019-2020. São Paulo: FAU-USP, 2020, pp. 181-222.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes (2021). O surgimento da Cracolândia como problema público: O desenvolvimento do mercado lucrativo do crack e sua exploração político-midiática. In: Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 14 n. 2 (2021), mai-ago. Rio de Janeiro: NECVU / IFCS-UFRJ, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n2.32201>. Acesso em 02 dez. 2024.

AZUELA, Azuela; HERRERA-MARTÍN, Carlos (2009). Taking Land Around the World: International Trends in Expropriation for Urban and Infrastructure Projects. In: Lall, Somik V., Freire, Mila, Yuen, Belinda, Rajack, Robin, Helluin, Jean-Jacques (Eds.). *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. Dordrecht: Springer, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8862-9_13. Acesso em 02 dez. 2024.

AZUELA, Antonio; HERRERA-MARTÍN, Carlos, & SAAVEDRA-HERRERA, Camilo. La expropiación y las transformaciones del estado. In: *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 525-255. Distrito Federal, Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, 2009.

BALL, Michael; HARLOE, Michael, & MARTENS, Maartjie. Housing and Social Change in Europe and the USA. In: *Capital & Class*, v. 13, n.2, pp. 118 - 120. Sage Publications, 1989.

BHANDAR, Brenna. *Colonial Lives of Property: Law, Land, and Racial Regimes of Ownership*. Durham / London: Duke University Press, 2018.

BRANQUINHO, Evânio dos Santos. **Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de

Filosofia, Letras e Ciências Humanas de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2007.tde-01062007-132814>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRITO, Gisele; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo. In: Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, v. 9, n.17, jul-dez., pp. 35-59. Belo Horizonte: IBDU, 2023.

BLATMAN-THOMAS, Naama; PORTER, Libby. Placing Property: Theorizing the Urban from Settler Colonial Cities. In: International Journal of Urban and Regional Research, v. 43, n. 1, pp. 30-45. New Jersey, USA: Wiley Online Library, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12666>. Acesso em 02 dez. 2024.

BLATMAN, Naama; SISSON, Alistair. Rethinking housing inequality and justice in a settler colonial city. In: International Journal of Housing Policy, pp. 1-24. Routledge / Taylor & Francis Group, 2023. Disponível em: 10.1080/19491247.2023.2269621. Acesso em 02 dez. 2024.

BLOMLEY, Nicholas. Law, Property, and the Geography of Violence: The Frontier, the Survey, and the Grid. In: Annals of the Association of American Geographers, v. 93, n. 1, pp. 121-141. Routledge / Taylor & Francis Group, 2003b.

_____. Unsettling the city: urban land and the politics of property. New York: Routledge, 2003a.

BONDUKI, Nabil; DIAS, Wilson Loria; VERONA, Irina. (2001). Modern Architecture and the Production of Social Housing in Brazil (1930-64). In: PRAXIS: Journal of Writing + Building, 2001, n. 3, pp.104–115.

CANTISANO, Pedro Jimenez. (2016). Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906. In: Estudos Históricos (Rio de Janeiro) [online]. 2016, v.29, n. 58, mai-ago, pp. 401-420. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942016000200005>. Acesso em 02 dez. 2024.

_____. (2022). A Refuge from Science: The Practice and Politics of Rights in Brazil's Vaccine Revolt. In: Hispanic American Historical Review, v. 102, n. 4, pp. 611-642. Duke University Press, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/00182168-10025421>. Acesso em 02 dez. 2024.

CAMPOS, Andreilino. Do quilombo à favela. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COPPOLA, Marcelo. Paulistanos ouvem anúncios de planos para o centro há pelo menos 40 anos. São Paulo: Folha de São Paulo, 23 set. 2017. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2017/09/1920688-paulistanos-ouvem-anuncios-de-planos-para-o-centro-ha-pelo-menos-40-anos.shtml>. Acesso em 02 dez. 2024.

COSTA JR., Celso; Souza, Gabriela. *Vizinhos da Cracolândia: A memória de quem viu um mundo paralelo se erguer na região da Luz*. São Paulo: Edição dos Autores, 2014.

COULTHARD, Glen Sean. (2014). *Red skin, white masks. rejecting the colonial politics of recognition*. Minneapolis, USA: University of Minnesota Press, 2014.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. *Violações, violências e remoções nos Campos Elíseos*. São Paulo: LabCidade FAU-USP, 02 jul. 2017. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/violacoes-violencias-e-remocoes-nos-campos-eliseos/>. Acesso em 02 dez. 2024.

FAWAZ, Mona. *Planning and the making of a propertied landscape*. In: *Planning Theory & Practice*, v. 18, n. 3, pp. 365-384. Taylor & Francis Online, 2016. Disponível em: 10.1080/14649357.2016.1180423. Acesso em: 02 dez. 2024.

FELDMAN, Sarah. *Santa Efigênia, Luz e Campos Elíseos: a Prefeitura derruba*. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, 13 jul. 2017. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/santa-efigenia-luz-e-campos-eliseos-a-prefeitura-derruba/>. Acesso em 02 dez. 2024.

FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ. *Campos Elíseos Vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade*. São Paulo: LabCidade FAU-USP / Instituto Polis, 3 abr. 2018. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/campos-eliseos-vivo-uma-proposta-urbanistica-e-social-para-a-regiao-da-luz/>. Acesso em 02 dez. 2024.

FRÚGOLI, Jr., Heitor; SPAGGIARI, Enrico. (2011). *Networks and Territorialities: an ethnographic approach to the so-called cracolândia (crackland) in São Paulo*. Florianópolis: Vibrant, 2011, v. 8, pp. 550-579.

GATTI, Simone. *Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais - o caso da ZEIS 3 C016 (SÉ) inserida no perímetro do projeto Nova Luz*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015a.

GATTI, Simone. *Social Housing in Nova Luz Project: Exclusion and Popular Resistance*. In: Jean-Claude Bolay. (Org.). *Learning from the Slums for the Development of Emerging Cities*. 1ed. Lauzane: Springer, 2015b, 1, pp. 105-114.

GOTT, Richard. *Latin America as a White Settler Society*. *Bulletin of Latin American Research*, abr. 2007, v. 26, n. 2, pp. 269-289.

HARVEY, David. (2003). *Paris, capital of modernity*. Routledge, 2003.

HOLSTON, James. The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, 1991, p. 33, n. 4, pp. 695–725.

_____. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, 2009, v. 21, pp. 245-267.

IBGE (2010). Censo demográfico brasileiro 2010 – Documentação. https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resulta-dos_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm.

KEENAN, Sarah. From historical chains to derivative futures: title registries as time machines. *Social and Cultural Geography*, 2019, v. 20, n. 3, pp. 283-303.

KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEES, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. *Gentrification*. New York: Routledge, 2008.

Madruga, Clarice S. (Coord.) Levantamento das Cenas de Uso de Capitais: Cracolândia - SP. Resultados da Série Histórica 2016, 2017 e 2019. São Paulo: UNIFESP / UNIAD, 2019.

MARCUSE, Peter. The Beginnings of Public Housing in New York. *Journal of Urban History*, 1986, v. 12, n. 4, pp. 353-390.

_____. (1995). Interpreting 'Public Housing History'. *Journal of Architectural and Planning Research* 1(3), 240 - 258.

MARICATO, Ermínia (Org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARINO, Aluízio; ROLNIK, Raquel; LINS, Regina Dulce. (2019) Observatorio de desalojos: investigación-acción en la "ciudad informal" de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP). *Revista Planeo*, 2019, v. 40, n. 01, 1.

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende; LIMA, Pedro Henrique; MARTIN, Isabel; BRITO, Gisele; ROLNIK, Raquel. Região da Luz em disputa: mapeamento dos processos em curso. *LabCidade FAUUSP*, 09 jun. 2017.

MENDONÇA, Pedro; BRITO, Gisele; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F.; MARINO, Aluízio. A verticalização de mercado em São Paulo é branca. São Paulo: *LabCidade FAU-USP*, 6 dez. 2021.

MIRANDA, Felipe Villela de; ROLNIK, Raquel; SANTOS, Renato Abramowicz; LINS, Regina Dulce. Permanent transitoriness and housing policies: inside São Paulo's low-income private rental market. *Radical Housing Journal*, 2019, v. 27, n. 43, pp. 27-43.

PETRELLA, Guilherme Moreira. A fronteira infernal da renovação urbana em São Paulo: região da Luz no século XXI. São Paulo: Annablume, 2023.

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

PORTER, Libby. Dispossession and Terra Nullius - Planning's Formative Terrain. In Jackson, S., Porter, L., & Johnson, L. C. *Planning in Indigenous Australia - From Imperial Foundations to Postcolonial Futures* (1st ed.). Routledge, 2017.

PORTER, Libby; KELLY, David. Dwelling Justice: locating settler relations in research and activism on stolen land. *International Journal of Housing Policy*, 2023, v. 23, n. 4, pp. 817-835.

QUIJANO, Anibal. Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 2000, v.15, n. 2, pp. 215-232.

_____. Coloniality and Modernity / Rationality. *Cultural Studies*, 2007, v. 21, n. 23, mar-mai, pp. 168-178.

REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Intertexto / Editora da UFF, 2012.

RIBEIRO, Ana Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentimento do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

_____. Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research* (Print), 2013, v. 37, pp. 1058-1066.

_____. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, 2019a, v. 5, n. 1, pp. 18-43.

_____. (2019b). *Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance*. London: Verso.

_____. (2022). *São Paulo: o planejamento da desigualdade*. São Paulo: Fósforo, 2022.

ROLNIK, Raquel; AMADEO, Carolina; ANSARI, Moniza Rizzini. Territorial dispossession under financialised capitalism and its discontents: insurgent spatialities and legal forms. *City Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 2022, v. 26 n. 5-6, pp. 929-946.

ROY, Ananya; ROLNIK, Raquel. Methodologies for Housing Justice. In: Ananya Roy, Raquel Rolnik, Terra Graziani, Hilary Malson (Orgs). Methodologies for Housing Justice Resource Guide. Los Angeles: Institute on Inequality and Democracy at the University of California, 2020, pp. 12-31.

SANTOS, Renato Abramowicz (2024). State violence in the production of territories, informality, and protection networks. In: Cadernos Metr pole, São Paulo, v. 26, n. 59, jan-abr., pp. 283-308.

_____. (2021). Threats and evictions: Dispossession and displacement in the center of São Paulo, Brazil. Research Tracks in Urbanism: Dynamics, Planning and Design in Contemporary Urban Territories. 1ed.: CRC Press/Balkema - Taylor & Francis Group, 96.

SANTOS, Renato Abramowicz; GUERREIRO, Isadora de Andrade. Ocupa es de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropria o e produ o populares do espaço – e sua criminaliza o. In: Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik, Paula F. Santoro (Orgs.). Cartografias dos territórios populares: da produ o, transitoriedade e desposse o. Relatório bianual - Observatório de Remo es - 2019-2020. São Paulo: FAU-USP, 2020.

SANTOS, Renato Abramowicz; SANTOS, Janaína Fernandes dos. PPP Habitacional em Campos Elíseos: acordos descumpridos, ameaças, coa o, e famílias removidas são agora desclassificadas para atendimento. São Paulo: LabCidade FAU-USP, 18 mar. 2024.

SANTOS, Renato Abramowicz; UNGARETTI, Débora, & ROLNIK, Raquel. Famílias removidas dos Campos Elíseos correm risco de serem excluídas da PPP Habitacional no Centro. São Paulo: LabCidade FAU-USP, 20 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). Igualdade Racial em São Paulo: Avanços e Desafios. São Paulo: Secretaria Municipal de Promo o da Igualdade Racial, 2014a.

SÃO PAULO (Estado). Edital de Concorrência Internacional n  001/2014. São Paulo: Secretaria da Habita o do Estado de São Paulo, 2014b.

SERAPIÃO, Fernando. Projetos Antag nicos. Revista Piauí - dossiê urbano, ed. 5. São Paulo: Folha de S. Paulo, fev. 2007.

SOUSA, Bruna Bacetti. (2020). O complexo processo de tombamento do Bairro de Santa Ifigênia, São Paulo: três décadas de debates, tensões e conflitos pelo espaço urbano construído. Relatório Final do Projeto de Pesquisa para o Programa Unificado de Bolsas de Estudo para Apoio e Forma o de Estudantes de Gradua o (PUB-USP). São Paulo: FAU-USP, 2020.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.) Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TUNALI, Tijen (Ed.). Art and gentrification in the changing neoliberal landscape. Nova Iorque: Routledge, 2021.

UNGARETTI, Débora; ALMEIDA, Isadora Marchi; SANTORO, Paula F. PPPs habitacionais como processo de reestruturação urbana e de ameaça aos territórios populares em São Paulo. São Paulo: LabCidade FAU-USP, 10 set. 2021.

YIFTACHEL, Oren. 'Terra nullius' and planning: Land, law and identity in Israel/Palestine. In G. Bhan, S. Srinivas, & V. Watson (Orgs.). The Routledge Companion to Planning in the Global South. Routledge, 2017.

¹ 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.

² A lista dos processos de desapropriação das duas quadras nos Campos Elíseos foi cedida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito de um acordo de cooperação com a Universidade de São Paulo.

³ Rede de resistência formada por moradores, comerciantes, coletivos culturais, de saúde mental e movimentos sociais, entidades e grupos de pesquisa universitários envolvidos no território impactado.

⁴ Decreto de utilidade pública nº 22.055/1986.

⁵ Proposta de conservação do CONDEPHAAT, procedimento SC 24.507/86 da Secretaria de Cultura.

⁶ Lei municipal nº 14.918/2009.

⁷ Lei municipal nº 14.918/2009.

⁸ A primeira apreensão de crack notificada pela imprensa em São Paulo aconteceu no centro da cidade em 1986 (Alves & Pereira, 2021). A primeira vez que os meios de comunicação social usaram o termo Cracolândia para se referir ao cenário aberto do uso e consumo de drogas na Santa Ifigênia foi em 1995, no O Estado de São Paulo, um dos maiores jornais em circulação no Brasil (Costa Jr. & Souza, 2014).

⁹ A mobilização tática de ferramentas institucionais por redes sociotécnicas que resistem contra as remoções é discutida por Santos (2024).

¹⁰ Ação civil pública nº 0019326-64.2012.8.26.0053 da 6ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo.

¹¹ Lei Federal nº 11.079/2004 - Lei de PPPs.

¹² A partir da década de 1990 as parcerias passaram a ser amplamente promovidas e reguladas no Brasil por meio de legislações gerais e setoriais, como a Lei de Concessão, a Lei de Portos (Lei nº 8.630/1993), Leis sobre OS e OSCIPS (Leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999) e Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (Sundfeld, 2007).

¹³ Uma exceção estava relacionada às medidas de distanciamento social adotadas pelo judiciário no auge da pandemia da COVID-19 quando a suspensão temporária da execução de parte das decisões judiciais envolvendo remoções poderia ser decidida caso a caso por cada juízo competente.

¹⁴ Para uma análise mais detalhada da implementação das PPPs habitacionais na cidade de São Paulo como um todo, veja Almeida, Ungaretti, Santoro e Castro (2020).